



FSA Institute

Discussion Paper Series

海外の消費者信用規制改革等についての研究 －英国 2012 年金融サービス法を中心に－

横井 眞美子

DP 2014-12

2015 年 3 月

金融庁金融研究センター
Financial Research Center (FSA Institute)
Financial Services Agency
Government of Japan

金融庁金融研究センターが刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>

本ディスカッションペーパーの内容や意見は、全て執筆者の個人的見解であり、金融庁あるいは金融研究センターの公式見解を示すものではありません。

海外の消費者信用規制改革等についての研究 —英国 2012 年金融サービス法を中心に—

横井 眞美子*

概 要

英国は金融危機等の教訓を経て、2010 年の政権交代を機に消費者信用の規制体系の大幅な見直しを行った。これは金融監督体制自身の変革をも視野に入れた抜本的なものであった。

消費者信用は金融の消費者保護を考える上で先ず対策が講じられる分野であるが、ここでは消費者信用に関連する様々なデータを比較考慮することでその市場規模や消費者の生活における影響力を考える。更に、日本の消費者市場と比較するために、日英の消費者市場を比較するためのデータも対象とした。

消費者信用が効果的に監督されるためには監督体制が整備されている必要があり、英国はその反省を活かし、監督権限の移譲を決定し、消費者保護を目的とする金融市場監督庁に移行した。その結果、消費者市場に関連する権限が強化されたこともさる事ながら、消費者信用を監督することにおける前提条件までをリセットする形となった。また、消費者信用会社の全免許を再交付することで信用会社の行為、経営を見直すこともされた。

更に、消費者信用市場において問題視されていた短期、高費用の消費者信用については費用上限を導入することで市場から悪質な信用会社を撲滅し、市場が閉鎖されることをも視野に入れた見直しが現在遂行中である。費用上限の効果について様々な意見があり、英国におけるその実際の効果に注視するとともに、市場が閉鎖されることによる副産物が発生しないように市場をモニタリングする必要がある。

消費者信用を重要な金融仲介手段として利用する消費者や中小企業がある以上、消費者信用を安全な市場として発展させる必要があり、そのために効率的な金融監督体制を考える必要がある。

キーワード：消費者信用、金融規制、金融監督、ペイデイ・ローン

* 経済開発協力機構（OECD）プリンシパル・アドミニストレータ。（金融庁金融研究センター特別研究員）
本稿のデータ作成についてラトガース大学大学院経済学博士課程の泉隆一朗さんから一部ご協力を頂いた。
なお、本稿は筆者の個人的な見解であり、金融庁、金融研究センター、及び OECD の公式見解では一切ない。

海外の消費者信用規制改革等についての研究 ―英国 2012 年金融サービス法を中心に―	1
1. 消費者信用とその規制改革の背景.....	4
1. 1 英国の消費者信用の状況	5
1. 2 消費者信用動向の日英比較	14
1. 3 消費者信用に関連する英国での最近の動向	19
2. 2012 金融サービス法の消費者信用に関わる主要な新規制と付随する機構改革.....	21
2. 1 金融監督制度改革とそれに伴う機構改変	21
2. 2 2012 年金融サービス法可決の過程	23
2. 3 金融市場監督庁(Financial Conduct Authority, FCA)の設置	24
2. 4 それまでの OFT による消費者信用規制体制とその問題点	25
2. 5 FCA の一般的そして消費者信用に関する権限.....	27
3. FCA による消費者信用に関わる FCA 最終規制 (Final Rule)	31
3. 1 参入規制・免許交付	31
3. 2 消費者信用会社に対する行為規範	32
3. 3 HCST ローンに対する行為規範	33
3. 4 監督とモニタリング	33
3. 5 債務管理会社 (顧客の金銭預託を受ける場合)	34
3. 6 金融サービスオンブズマンへの苦情と紛争解決	35
4. 英国で予定されている HCST ローン規制	36
4. 1 HCST ローンに関するこれまでの議論	36
4. 2 費用・金利上限について	40
4. 3 HSCT ローンに関する最終規制	45
4. 4 HCST ローンを中心とする債務回収に対する規制	46
4. 5 各国の HCST ローン規制の比較	48
5. 結論.....	51
参考文献.....	52

<金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー DP2014-12 (2015 年 3 月)>

(参照) 略称、意訳

略称	英文の呼称	邦訳
APR	Annual percentage rate of charge	年間金利
APRA	Australia Prudential Regulation Authority	オーストラリア・ブルードンシャル規制機構
ASIC	Australia Securities and Investment Commission	オーストラリア証券投資コミッション
BA 2009	Banking Act 2009	2009 年銀行法
BBA	British Bankers Association	英国銀行協会
BOE	Bank of England	英国銀行
CC	Competition Commission	競争コミッション
CCA 1974	Consumer Credit Act of 1974	1974 年消費者信用法
CCA Order	FSA 2012 (Consumer Credit) Order 2013	FSA 2012:消費者信用令 2013
CFEB	Consumer Financial Education Body	消費者金融教育体
CFRB	Consumer Financial Protection Bureau	金融消費者保護ビューロ (米国)
CMA	Competition and Market Authority	競争・市場当局
CPA	Continuous payment authority	継続的払込権限
CPMA	Consumer Protection and Market Authority	消費者保護・市場当局
FCA	Financial Conduct Authority	金融市場監督庁
FCA Final Rule		FCA 最終規制
FOS	Financial Ombudsman Service	金融オンブズマン・サービス
FPC	Financial Policy Committee	金融制度政策委員会
FS(BR) 2013	Financial Services (Banking Reform) Act 2013	2013 年金融サービス (銀行改革) 法
FSA	Financial Services Authority	金融サービス機構
FSA 2012	Financial Services Act of 2012	2012 年金融サービス法
FSCS	Financial Service Compensation Scheme	金融サービス補償機構
FSMA 2000	Financial Services and Market Act of 2000	2000 年金融サービス・市場法
HCST credit	High-cost short-term credit	Payday ローン、高コスト短期信用, HCST 信用、Payday loan のこと
NAO	National Audit Office	国立監査局
OFT	Office of Fair Trade,	公正取引局
PPI	Payment Protection Insurance	ローン返済保険
PRA	Prudential Regulation Authority	健全性規制監督庁
RAO Order	FSMA 2000 (Regulated Activities)(Amendment) Order 2013	FSMA 2000 : 監督行為 (改正) 令
TC Order	Financial Services and Market Act 200 (Threshold Conditions) Order 2013	2000 年金融サービス・市場法 2013 年許容条件規制
	Roll over	返済繰延
	Approved person regime	FCA による管理対象業務承認制度
	Market conduct	市場の行為規範
	Threshold condition	許容条件

1. 消費者信用とその規制改革の背景

英国には現在所得層にかかわらず、880 万人が過剰債務を抱えていると言われている²。これは全人口の 14%に相当し、債務を負うことのできる成人人口を考えるとかなり高い人口比となる。英国では賃貸することより住宅購入をすることに対する選好が高いため、個人債務の大部分は不動産購入に際するものが占めるが、それを除いても近年の個人債務、特に消費者信用からの債務、が増えている。また、不動産市場の上昇傾向がここ 20 年近く続いていることから、不動産購入から発生するエクィティ（不動産購入価格に対し、現在の推定価格からのマージン）を当てにした消費も大きい経済構造である。生活形態として借入を前提に消費者行動が取られることも個人債務が家計に占める割合が多く個人債務の多さの原因といえる。

英国における消費者信用は個人に対する無保証の信用提供を意味し、クレジット・カード等から発生する債務を含めるが、学生ローンは含まれない³。住宅ローンは銀行が不動産に対する先取特権を得るため、通常消費者信用には含まれない。

2008 年の金融危機と 2010 年の英国における政権交代を機に、金融監督の主軸に消費者保護を取入れることの重要性、不適正販売といった問題が多い消費者保護の監督体制の見直しが行われた。そのため、英国は 2014 年 4 月から消費者信用監督を競争当局の公正取引局 (OFT) から 2013 年 4 月に設立された金融市場監督庁 (FCA) に移管した。消費者信用が最早重要な金融仲介手段として、特に中小企業の運営に利用されることが多く、これを競争的な視点を中心とした監督からより金融サービスとしての監督をする必要性もさることながら、OFT の予算不足により十分な監督を行うことができないこともその背景にあった。OFT は政府の独立行政法人として構成されていたために、予算の制約が大きく、積極的な政策実効性に欠けると批判されていた。それに対し、FCA は監督対象の金融機関・会社からの費用徴収性の予算形態のため、監督の必要性に応じ予算を調整することが可能である。実際、消費者信用を巡る問題点は多く、潜在的な消費者毀損の大きさが様々な調査から明らかになっていたにも関わらず、OFT が取組むことができる範囲が限られていた。

国家財政の緊縮と高齢化を受け、各国は安定した年金を提供できる制度を確立ことが政策課題として大きい中、個人債務が嵩むと家計が年金に向けて積立をする可処分所得を限定させる。一般的な傾向として、国が提供する年金・社会保障の割合は世界的に減少傾向にあり、個人へ年金の準備責任がシフトされている。また、英国をはじめ、金融商品選択に対する責任を個人にシフトする傾向が英国を始めとし 2008 年の金融危機まで続いていたと言え、特にロンドン・シティーは *laissez-faire* という自己責任原則が伝統的に強く唱えられている。

2008 年の金融危機後これは大きく転換し、消費者保護と共に、金融機関に対しても不適切な商品を販売することに対する責任と、より倫理的な行動を取ることが求められるようになっていく。その結果、消費者との金融取引を販売・仲介する場合、金融機関に対する責任の比重が高くなったことも監督体制の変革といえる。

ここでは英国の消費者信用の 2010 年以降の金融監督に関する改革について論じる。英国の消費者信用に関するデータを分析後、消費者信用がどのような経緯を経て最終的な規制体系に至ったのか説明する。

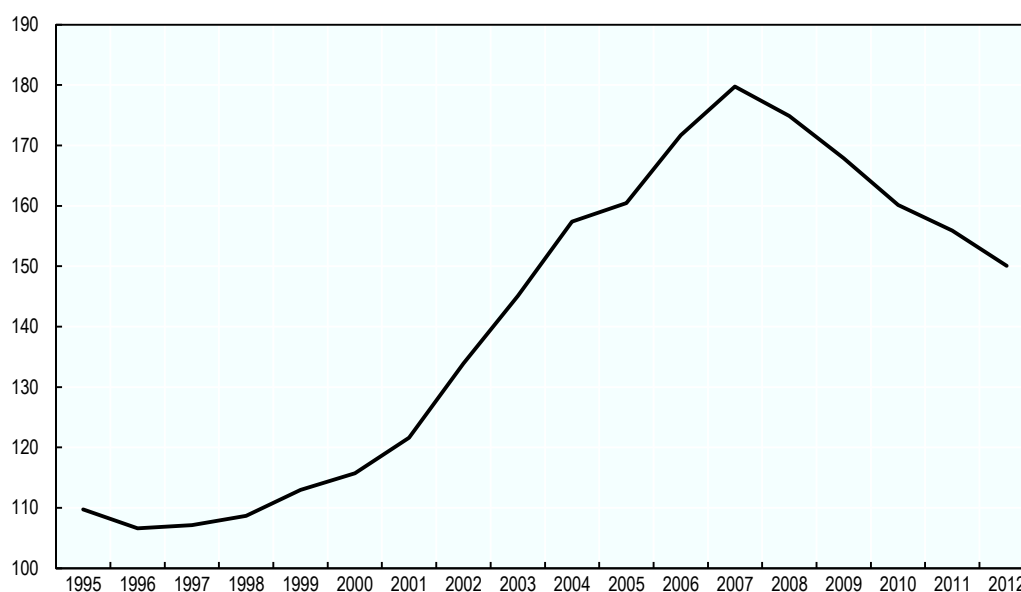
² Money Advice Service, *Indebted life: the complexities of life in debt* (November 2013).

³ 英国は伝統的には大学学費が英国国民、EU 国民については無料であったが、1997 年の労働党政権下で年間 £1,000 の学費徴求を開始した。2004 年に更なる法改正を受け、大学の学費上限額は £3,000 に引き上げられた。学生デモを経て、2012 年より一部大学が上限の £9,000 まで学費を引き上げ、それに合わせて公的機関 Student Loan Company の提供する学生ローンの債務比重が大きくなっている。英国銀行はそのため消費者信用に学生ローンを含まないデータを 2013 年から公表している。

1. 1 英国の消費者信用の状況

金融危機に至るまでの背景を理解するために、金融危機前後の世帯債務に関するデータを振り返る。2000 年初頭から 2008 年まで英国の世帯債務は急激な上昇を続けた。世帯当たりの実質可処分所得に対する債務レベルは 1990 年代の 100%強からピークの 2008 年は 180%にまで達した(図表 1)⁴。現在は所得比で 140%程度の債務を各世帯平均で抱えていると言われている。2008 年までの時期は丁度、英国の好景気と重なり、金融セクターの成長も著しく、不動産価格、消費支出(図表 2)も市場の好調を反映して上昇を続けた。2009 年の時点で金融サービスは経済の 10.4%に貢献し(図表 3)、雇用の 3.6%(2011 年)を創出したと言われる。また、金融サービス関連の税収入は全体の 12.1%と政府財政に最も貢献する産業となっている⁵。

図表 1：英国の世帯債務：実質可処分所得比 (%)

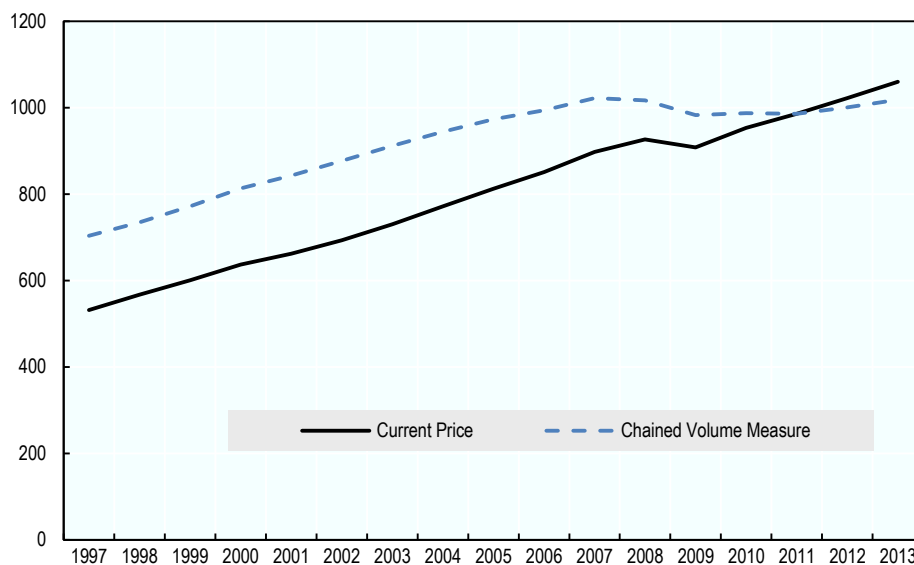


Source: OECD Stats

⁴ Bank of England, “The financial position of British households: evidence from the 2013 NMG Consulting survey” (2013) *Bank of England Quarterly Bulletin* 2013Q3.

⁵ Id.

図表 2：英国の消費支出 (£ Billion)



Source: UK, Office of National Statistics

図表 3：英国の経済に占める金融セクターの貢献
(GVA : Gross added value)

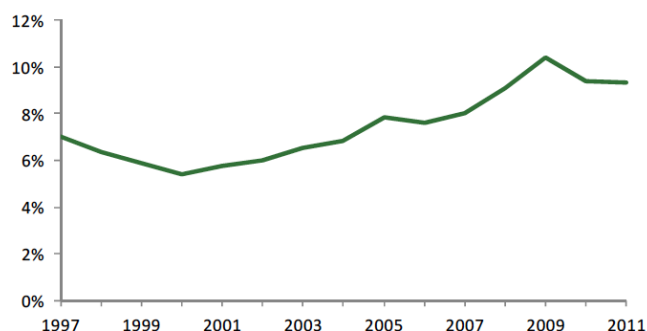
Table 1

GVA of the Financial and Insurance Services Sector, 1997-2011

	£bn, 2011 prices	% change	% of total UK GVA
1997	70.9	-	7.0%
1998	66.2	-6.5%	6.3%
1999	63.0	-4.8%	5.9%
2000	60.3	-4.4%	5.4%
2001	66.4	10.3%	5.8%
2002	71.0	6.9%	6.0%
2003	80.5	13.4%	6.5%
2004	86.7	7.6%	6.8%
2005	101.9	17.6%	7.8%
2006	101.7	-0.1%	7.6%
2007	111.3	9.4%	8.0%
2008	125.5	12.7%	9.1%
2009	139.0	10.8%	10.4%
2010	126.2	-9.2%	9.4%
2011	125.4	-0.6%	9.4%

Source: ONS, Blue Book data, Series ABML and KKK9
HMT, GDP Deflator

Chart 1: Percentage of GVA accounted for by financial and insurance services, 1997-2011

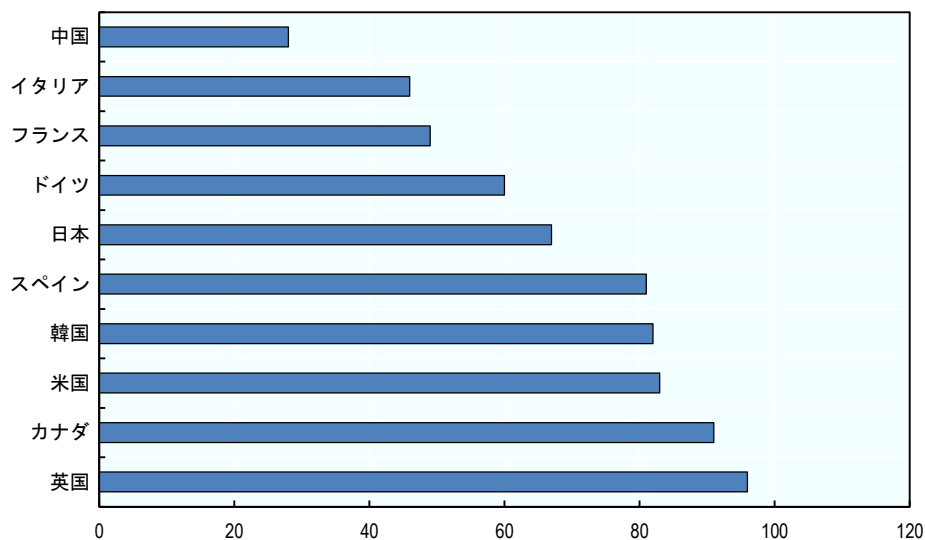


Source: Maer & Broughton, "Financial services contribution to the UK economy" (House of Commons Library, SN/EP/06193, 21 August 2012).

国際比較すると、英国は高い世帯債務を抱えており、GDP 比で 98%と先進国の中で最も高い比率である（図表 4）⁶。

⁶ 世帯債務のデータに住宅ローンが含まれることに留意する必要がある。

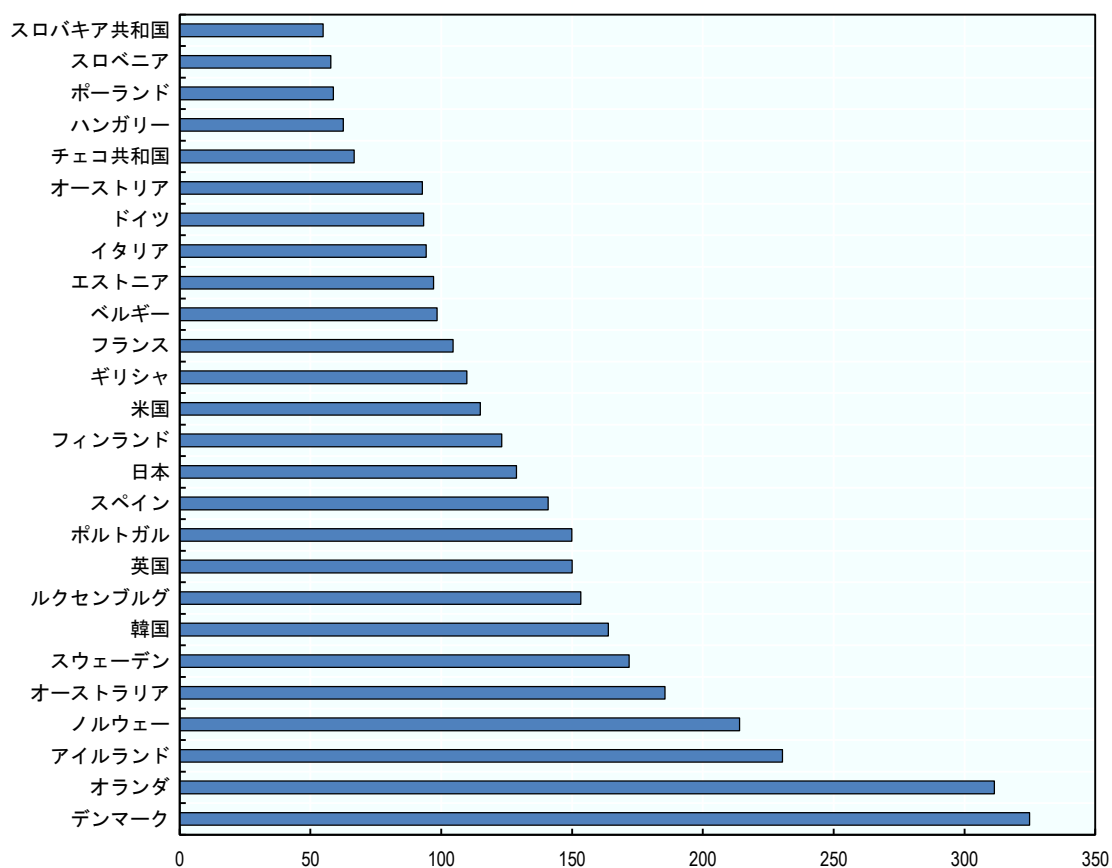
図表 4：国際比較--世帯債務：GDP 比(2012, %)



Source: Economist (September 2012) and McKinsey

また、実質可処分所得比で国際比較すると、世帯債務は 150%程度である（図表 5）相対的に北欧諸国と並ぶ高い債務比を抱えていることがわかる。

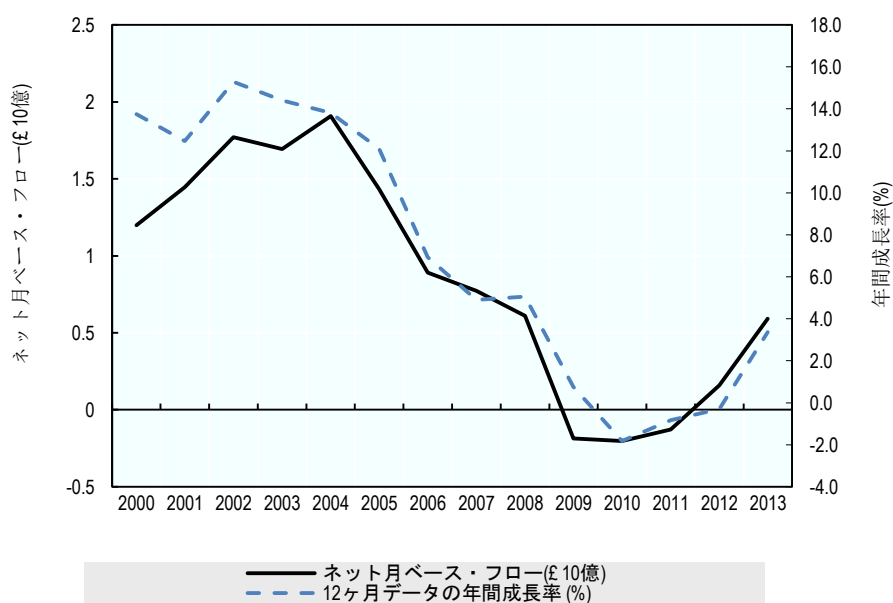
図表 5：国際比較--世帯債務：実質可処分所得比 (2012, %)



Source: OECD Stat.

金融セクターという広義から消費者信用という狭義の市場を見ると、英国において消費者信用は 2002 年に年間 15%の成長を達した(図表 6)。その後成長率は下降したが、金融危機の 2008 年でも年間 6%の成長を続けた。2008 年からは成長が一気に冷え込み、2010 年はマイナス成長だった。しかし、2011 年以降再びプラス成長に戻り、2013 年は年間成長率 3.5%まで上昇した。また、月別の消費者信用のフローも成長率と類似した推移を遂げ、2013 年 11 月はネットで月平均£60 兆(2013 年 11 月)、前年 12 ヶ月前から 5%もの伸び率で、2007 年、2008 年以来の高い水準を達した(図表 6)。これらのデータから 2008 年以降消費者信用の成長率は低調だったが、現在は 2008 年前の水準に戻りつつあることが分かる。

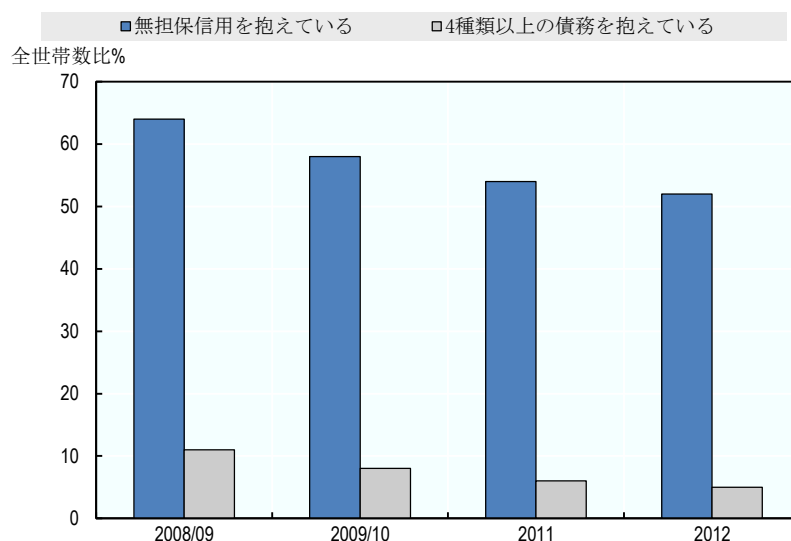
図表 6：英国における消費者信用の月別ネット・フロー額と消費者信用の年間成長率



Source: Bank of England, *Trends in Lending* (January 2014).

英国で債務を抱える世帯の比率を時系列に見ると、2008-2009 年に 64%の世帯が何らかの債務を抱えていたのに対し、2012 年は 52%程度になっている(図表 7)。また、4 種類以上の信用商品を持つ世帯比率は 2008 年が 11%だったのに対し、2012 年は 5%となった。2008 年以降無担保信用の世帯比と 4 種類以上の信用商品を利用する世帯比率は下がっているが、依然として利用率は高い。

図表 7：無担保信用商品を利用している世帯比（2008 年 9 月から 2012 年）



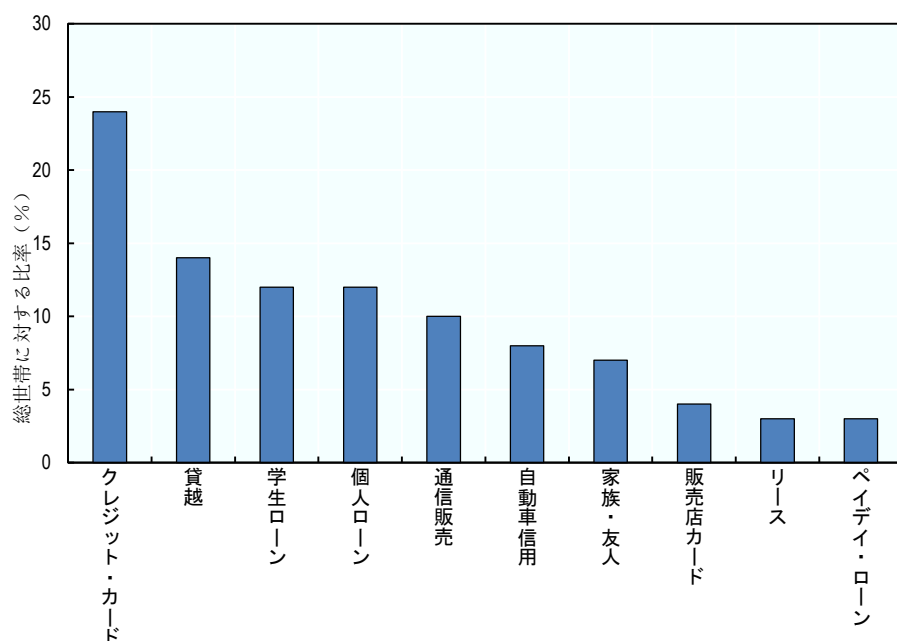
Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).

これを利用される信用商品別で比較すると（図表 8）、クレジット・カードによる債務を 24%の世帯が抱えている。これはクレジット・カードを所有する世帯数でなく、クレジット・カード債務の全返済を各月行わず、前月からの借越金がある世帯数である。また、当座預金口座の貸越が 14%で次に多い⁷。貸越は短期であれば銀行から比較的簡単に得られるため広く利用される。学生ローンは全世帯の 12%が抱え、脚注 3でも述べられたように、英国では年を追って学生ローンによる世帯への負担が高まっている。

⁷ 英国の当座預金の多くは、Debit card と並行して、当座預金の借越を一定程度認めている。月々の借越上限は所得やそれまでの取引により決められ、通常は銀行の担当者の権限で一定期間、一定限度額まで引上げることができる。

世帯債務に占める学生ローンの比率は英国、米国、オーストラリア等で高く、学生ローンを就労開始からも返済し続けることから、住宅購入の妨げになっており、これらの国では住宅購入のための施策を積極的に進めている。

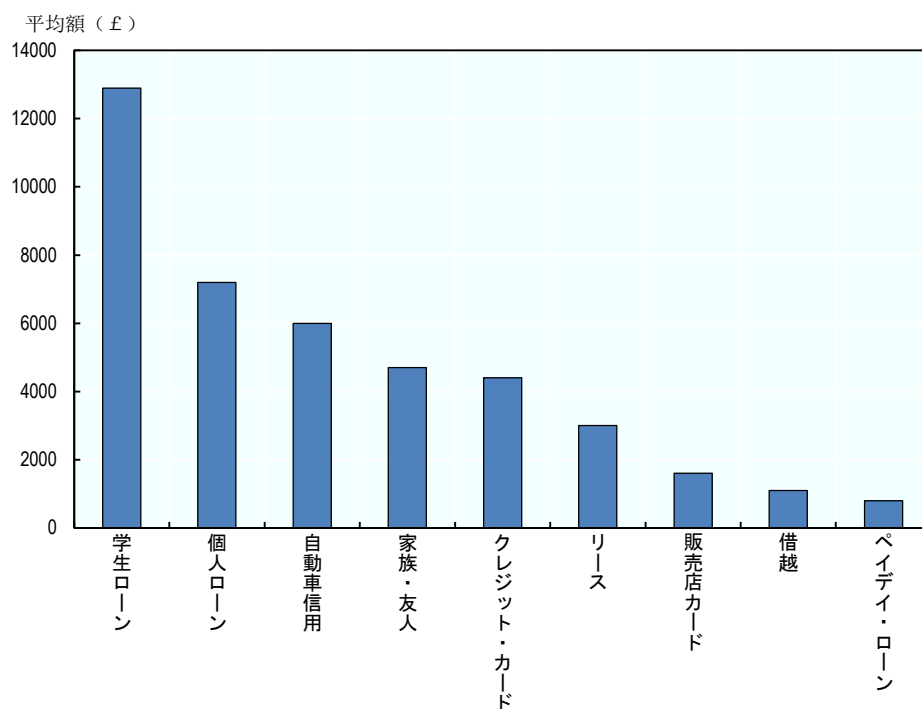
図表 8：無担保信用種別比率



Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013). 平均の債務額は学生ローンが最も大きい (£12,900)、上でも述べられたように消費者信用に一般的に分類されない。個人ローンは£7,200、自動車ローンが£6,000、クレジット・カードが£4,000である(図表 9 と 10)⁸。もし一商品からのみ信用を受けており、債務額も平均に近いものであれば月々の返済額の負担はそれほど大きくない。しかし、二商品以上を利用し始めた段階で、元本の返済のみでなく、利子の返済負担も嵩み家計への負担は非常に大きくなる。

⁸ 英国ポンドの為替レートは 2014 年 6 月現在で約 170 円である。

図表 9：無担保信用の種別借入額



Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).

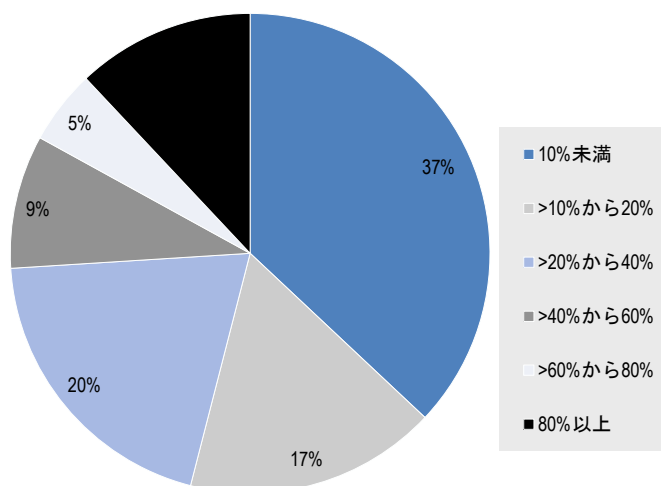
図表 10：2008/2009 年から 2012 年の種別平均無担保信用借入額 (£)

	2008/2009	2009/2010	2011	2012	
				平均	中央値
学生ローン	11,100	11,200	11,000	12,900	11,600
個人ローン	7,800	7,700	7,200	7,200	5,000
自動車ローン	5,400	5,900	6,200	6,000	4,300
家族・友人からのローン	3,700	5,400	4,400	4,700	2,000
クレジット・カード	4,400	5,000	4,500	4,400	2,100
リース	2,400	3,000	2,500	3,000	1,000
販売店カード	800	1,400	1,400	1,600	500
貸越	1,400	1,400	1,100	1,100	600
信用組合ローン	1,400	1,700	2,100	1,100	600
自宅回収ローン	900	1,200	1,000	800	500
Payday ローン	600	800	600	700	300
通信販売	600	700	600	600	300
住宅手当・社会ファンドから	400	500	500	400	400
質屋・換金屋	400	1,500	700	400	200
その他のローン	10,600	22,700	13,200	27,200	8,800
無担保信用合計	8,700	9,900	8,500	9,100	5,000

Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).

これを勘案し、債務が所得に占める割合を見ると、債務を抱える世帯で所得の 10%未満が債務に向けられる世帯が 37%、所得の 10%から 20%を債務返済に向けるのが債務世帯の 17%となり、債務世帯の 54%が所得の 20%以下を生産性のない債務返済に当てていることになる。そして所得の 20%から 40%を債務返済に当てている債務世帯が全体の 20%となっている（図表 11）。債務を抱える世帯が全世帯数の 52%であるため所得の 20%までを債務返済に向けているのは全世帯の約 28%と試算される。

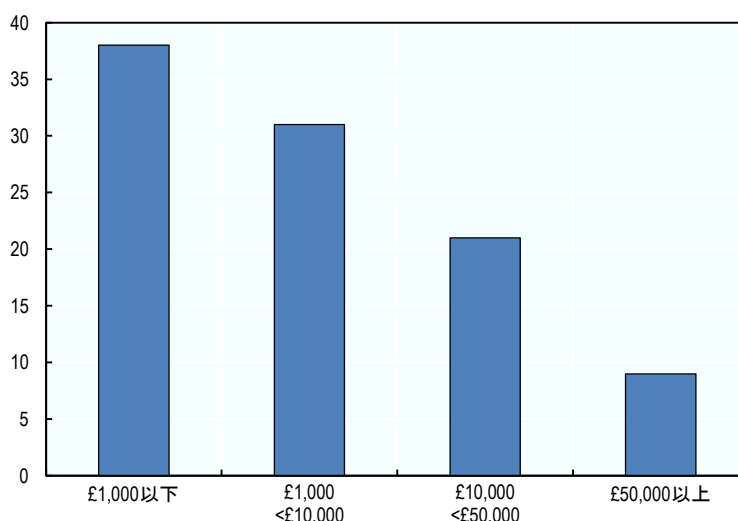
図表 11：所得に対する無担保ローンの返済に充てられている金額の比率(2012, %)



Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).

英国の世帯平均預貯金額はおおよそ£17,600 とされている。それに対し、世帯の 3 分の 1 以上が£1,000 以下の預貯金額である(図表 12)。これを図表 8 と 9 にある借入額を合わせて考慮すると、家計の所得のどれ程が債務返済に向けられているのか、また預貯金に充てる可処分所得の少なさが分かる。一般的に家計の債務が大きいくほど、可処分所得は先ず債務返済に充てられる。

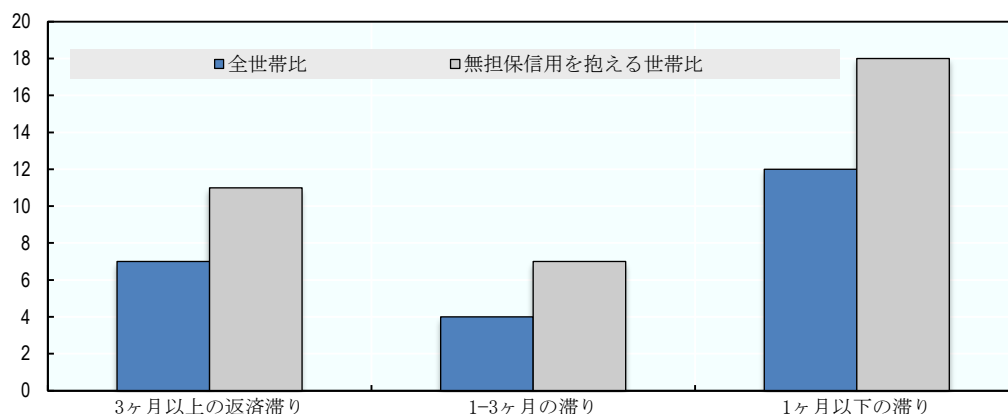
図表 12：世帯あたりの預貯金額（総世帯に対する比率、2012, %）



Source: Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).

更に、債務返済が 3 ヶ月以上滞っている世帯が全世帯の 7%、無担保信用を抱える世帯の 11%となっている。1 から 3 ヶ月債務返済が滞っている世帯は総世帯数の 4%である（図表 13）。これは可処分所得を上回る債務を抱える世帯を示唆するものである。

図表 13：債務返済滞り率(2012, %)



Source: Department for Business Innovation & Skills, Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012 (June 2013).

英国の消費者信用の種別とその規模については国立監査局が以下のように類別している（図表 14）。信用商品の多様さとともに、それに関するサービスが色々と発達しているのが分かる。

総じて、2008 年まで消費者信用額は上昇し続け、金融危機直後は景気後退を受けて漸減したが、最近再び消費者信用が上昇傾向にあり、ピーク時よりは下がっているが、債務への依存の強さは相変わらず高い。所得にかかわらず消費者信用への高い依存が国際比較した際の英国の消費者信用額の高さを反映しているのであろう。英国企業による借入が減少するなか、消費者信用が伸び続けることは英国景気回復が消費主導であることをも反映していると観測する者も多い⁹。

⁹ FT, “Lending to UK businesses continues to fall as consumer borrowing grows” (22 April 2014).

図表 14：英国の消費者信用の種別と関連サービス

消費者信用市場		
主たる消費者信用商品	その他の消費者信用商品	信用関連サービス
貸越：銀行口座から付与される信用で残高がゼロ以下になる。 2012 年 7 月時点で未払残高は約 £870 億 個人ローン：無担保、利息をつけて貸出される金銭。 2012 年 7 月時点で未払残高は約 £360 億 クレジット・カード：カード支払いを近い未来に払戻す約束に基づく。 2011 年の総債務は£662 億 販売店カード：特定の販売店により発行され、その販売店でしか利用できないクレジット・カード。 2011 年£18 億が販売店カードを通しての売上 割賦販売（リース）：特定の物の使用权に対し一定期間月々の借賃を払う契約。一定期間経過後、事前の合意額で購入することができる。 商品に対するローン：ある商品に対し一定期間にかけて対価を支払う。	ペイデイローン：無担保、短期信用。 2010 年時点で約£19 億 自宅ローン：無担保で消費者の自宅にて販売されるローン。 年間約£35 億の貸出額 信用組合ローン：組合員から構成される共同組合からのローン。 575,000 組合員に対し総額約£6 億が貸出 質屋：消費者が所有物を担保にするローン。 質屋市場は約£5 億 ログブック（日誌）ローン：消費者の自動車を担保にしたローン。	債務調整：多重債務を抱える消費者を援助するために提供されるサービス。商業債務調整会社は年間仲介費から£3 億の売上。 債務回収：他の会社に代わり債務を回収する会社。 債務カウンセリング：多重債務者に対しアドバイスを提供する会社または慈善団体。 信用仲介：消費者と信用提供する会社を仲介する会社。 信用情報会社：消費者の信用歴を集め、共有する会社。

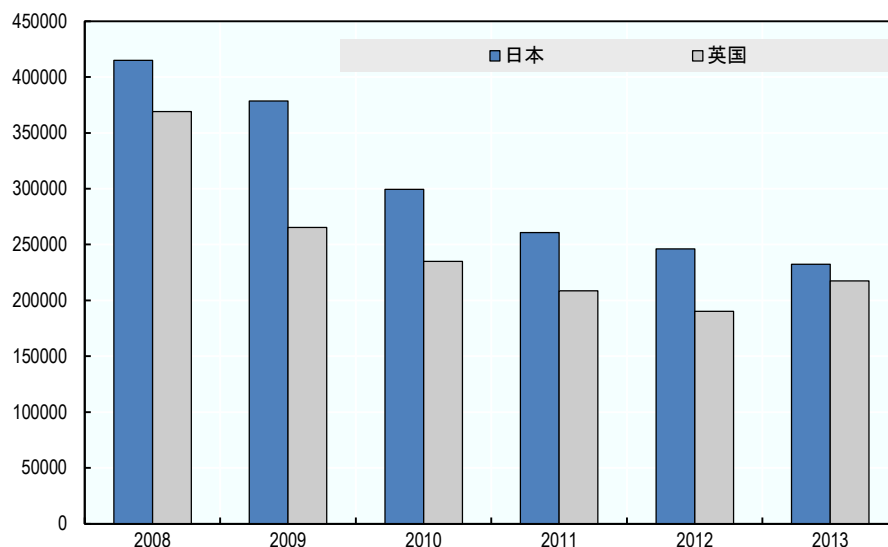
Source: NAO, Regulating Consumer Credit (December 2012)

1. 2 消費者信用動向の日英比較

日本と英国では消費者信用の種類や貸出方法の差異はあるが、ここでは消費者信用市場のデータ比較をする。集計されているデータの違いがあるため、推移や規模を測るための参照情報として列挙する。

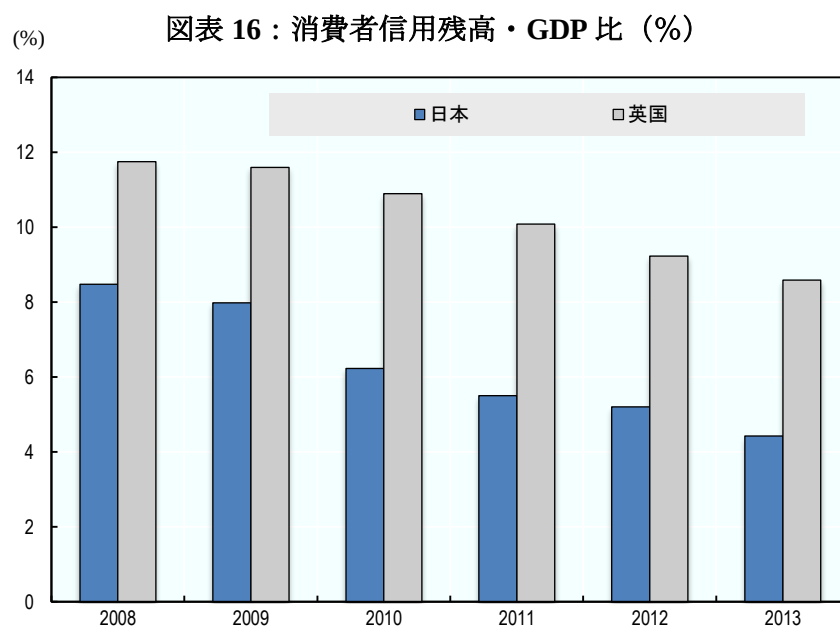
英国と日本の消費者信用の借入残高は規模、推移ともに類似している（図表 15）。比較が可能な 2008 年からのデータによると残高は漸減方向にある。ただ、両国共に当てはまるが、消費者信用として集計されているデータに銀行といった消費者信用会社以外の金融機関が消費者信用を提供した数値は含まれていない。

図表 15：消費者信用の借入残高（億円、各年 3 月末）



Source: 英国 OECD Stats (Bank of England の年末平均外為レートを適用)
日本 金融庁に貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。

消費者信用残高を GDP 比で比較すると英国の方が 12%から 8%、日本の方が GDP 比の 8%から 4%である（図表 16）。



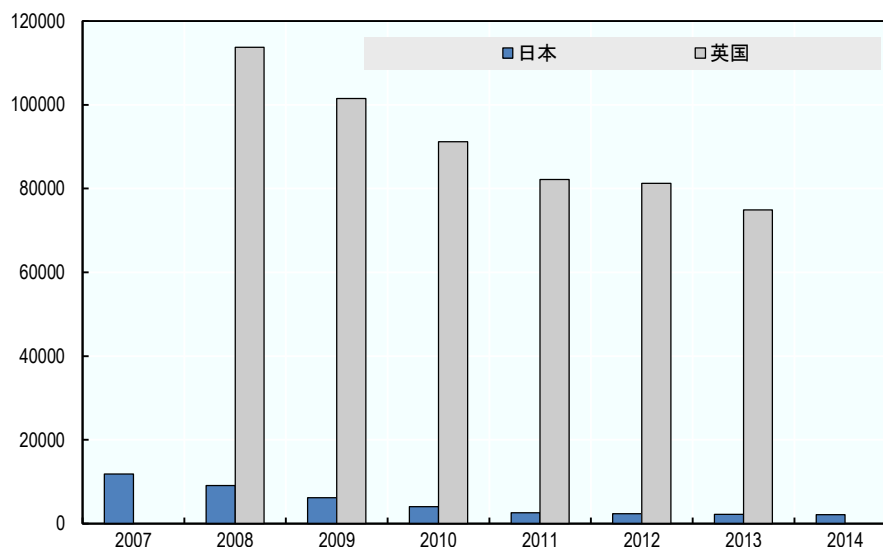
Source: 英国 OECD Stats (Bank of England の年末平均外為レートを適用)
日本 金融庁に貸金業者から提出された業務報告書と内閣府統計に基づき作成。

消費者信用会社数については、英国の会社数は 2008 年に施行された消費者信用法、FCA による新規制体系を契機に急激に減少している（図表 17）。OFT 下での監督体制では、一度免許を受けた後に恒久的に免許を保持することができるため、実際営業していないが免許を保有している場合が数多くあると考えられているため、消費者信用会社数は OFT から免許を受けている会社を対象にしたデータであり、実際に営業をしている会社とは限らない。

実際、FSA は消費者信用の免許制度が改革されるにあたり、消費者信用市場で営業している会社数を把握するための調査を行っている¹⁰。FCA への権限移行後は、消費者信用会社は積極的な監督体制と報告義務が課されるため、営業をしない会社は仮営業許可から正式な免許に申請しないと考えられる。

日本において貸金業者は営業の有無に関わらず業務報告義務を負うため、営業していない業者は貸金業者から退出させられる仕組みとなっている。英国に比べると会社数は圧倒的に少ないが、それも減少傾向にある。

図表 17：消費者信用会社数



Source: 英国 National Audit Office, OFT Regulating consumer credit (HC685, 19 December 2012), p. 21 掲載のデータを用い、2008-9 年から 2011-12 年を集計。2012 年については Critical Research, *Consumer credit license-holders: Population sizing & segmentation research: key findings* (a research study for FSA, March 2013), p. 38 を参照し、簡便性のために 2013 年 4 月と 2013 年 11 月のデータを 2012 年と 2013 年のデータに代替した。

日本 財務局登録と都道府県登録をしている貸金業者を合計した。

日本と英国では消費者信用を提供するローンや会社の形態に違いがあるため、単純に比較することは難しい。ただ、日本では事業者向けの貸金業者による貸出が圧倒的に大きく、リース会社による貸金業法に基づく貸出についても、事業者への貸出が多く含まれると考えられる（図表 18）。それに対し、英国ではクレジット・カードによる借入が 24%、口座借越が 14%と簡便な借入手段による借入が大きい。日本でもクレジット・カード、信販会社、メーカー系カードを合わせると 21.5%とやはり簡便なカードによる借入が個人向けでは大きいシェアを占めることが分かる。

¹⁰ Critical Research, *Consumer credit licence-holders: Population sizing & segmentation research: key findings* (a research study for FSA, March 2013),

図表 18：ローン種別比較

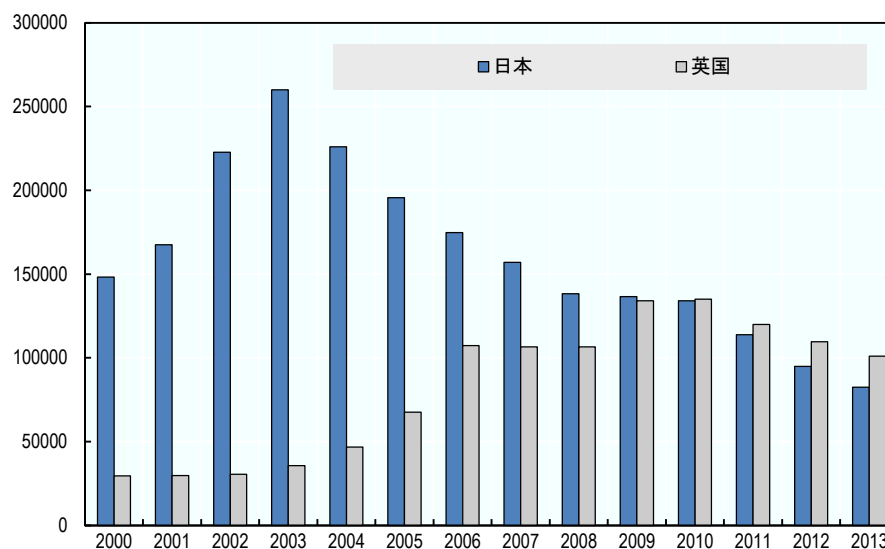
日本 (2013、%)		英国 (2012、%)	
無担保消費者金融	11.6	個人ローン	12
有担保消費者金融	0.6	学生ローン	12
住宅向消費者金融	2.7	口座貸越	14
事業者向け貸金業者	48.2	クレジット・カード	24
手形割引業者	0.3	通信販売	10
クレジット・カード会社	5.9	販売店カード	4
信販会社	12.2	自動車ファイナンス	8
流通・メーカー系列カード	3.4	家族・友人	7
建設・不動産業者	0.9	リース	3
質屋	0.0	ペイデイ・ローン	3
リース会社	14.0		
日賦貸金業者	0.0		
非営利特例対象法人	0.0		

Source: 英国 Department for Business Innovation & Skills, *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013), Appendix Table 3.

日本 金融庁に貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。ローン貸出額を下に各形態の残高から算出。

日本と英国のそれぞれの実体経済を反映し、自己破産件数のピークがそれぞれ日本は 2003 年、英国は 2010 年となっている（図表 19）。日本ではピーク時の 2003 年に自己破産件数は 25 万件近くあったが、2013 年には 8 万件台に下がっている。それに対し日本の人口の約半分である英国¹¹ではピーク時の 2010 年に 14 万件近く、現在は 10 万件近くと日本よりも自己破産件数は現在高い。

図表 19：自己破産件数



Source: 英国 National Archive of Insolvency Service

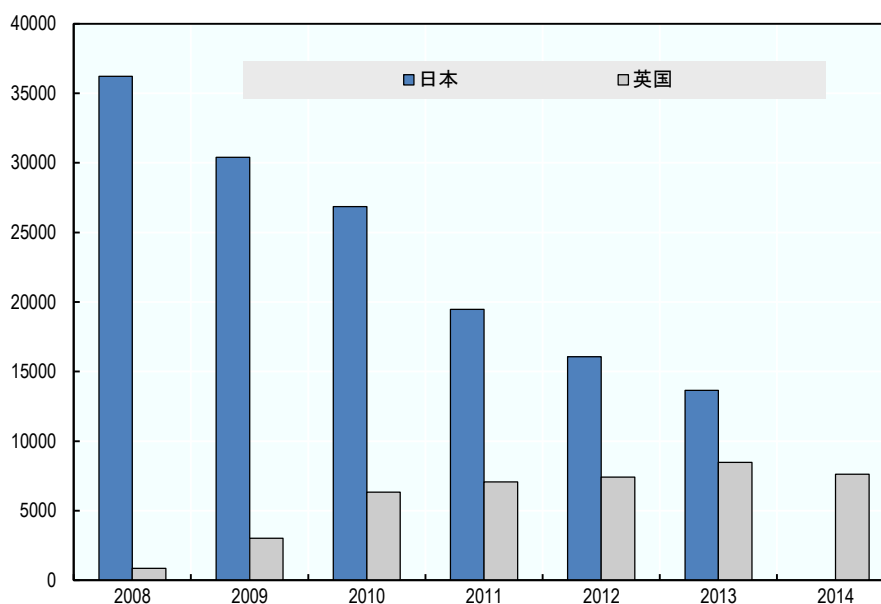
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140311023846/http://www.insolvencydirect.bis.gov.uk/otherinformation/statistics/historicdata/HDmenu.htm>>

日本 最高裁判所「司法統計年報・月報」108 表破産既済事件数

¹¹ 英国の 2012 年の人口約 0.63 億人、日本は 2012 年で約 1.27 億人である。

日本では貸金業者に関する苦情は年々減少の傾向にありながら、一般的には英国より高い（図表 20）。しかし、英国の苦情件数に関するデータは相談件数を含まず、貸金業者に苦情を訴えたにも関わらず、解決しなかったために金融オンブズマン・サービスにきた苦情件数のため、日本のデータより包括する件数は少ない。こういった背景がありながらも、日英ともに苦情数が 1 万件数のレベルで集約しつつあることが分かる。

図表 20：消費者信用に対する苦情件数



Source: 英国 Financial Ombudsman Services, Annual Reviews

日本 金融庁、財務局、都道府県に寄せられた貸金業者に係る苦情等。

消費者信用を借入れる理由に関する調査は調査時点によっても変化するが、代表的な理由の多勢は凡そ実態を反映していると考えられる。日英ともに失業、収入の低減による理由が最も大きい(図表 21)。英国は収入減少、手当のカット、失業も含める収入の低減からの借入は 42% となり、借入動機の大半を占める。また、英国では住宅費が高いことを反映するの、別居、離婚から発生する借入も 10% と高い。

その反面、日本ではギャンブルや遊興費のための借入が 6.5% と英国の調査では浮上らない借入理由が比較的高い。また、英国では国民皆保険で医療費が無料もしくは非常に低いにも関わらず、病気、ケガという理由による借入が 11% となっている。

英国では借入をする場合の保証人制度がないため、保証人であることにより借金を抱えることはないが、日本ではそれにより消費者信用から借入をする人が 4.7% である。保証人制度の社会的な影響を反映する数値である。

図表 21：消費者信用を借入れる理由

日本 (2011、%)		英国 (2013、%)	
低収入・収入の減少	26	手当のカット	3
商品・サービスの購入	6.5	収入の低減	16
ギャンブル・遊興費	4.9	優先支出費	4
事業資金の補填	5.6	別居・離婚	10
保証・借金の肩代わり	4.7	財政管理の不足	14
住宅ローン等の借金の返済	6.1	失業	23
本人、家族の病気、けが	3.2	事業の失敗	2
その他	7	収入の不安定	3
不明	39.7	生活費に充てる	5
		病気・けが	11

Source: 英国 Step Change, *Personal debt 2013: Statistics Yearbook*

<<http://www.stepchange.org/Portals/0/documents/media/PersonalStatsYearbook2013.pdf>>

英国のデータについては 18 万人のサンプルを下に集計されている。

日本 金融庁「地方自治体及び財務局等における多重債務相談の状況について」（2011 年度上半期状況調査結果・全体概要）

日英の消費者信用に適用される代表的、平均的な金利に関するデータを以下に示したが、ローンの種類の多様性、信用会社の規模によっても大きく影響を受けるため、あくまで参照情報として示す（図表 22）。通常の消費者信用は 16%から 17%と類似する利率が適用される他方、ペイデイ・ローンに関しては英国では異常に高い金利が適用されていることが分かる。日毎に適用される金利を年平均金利に置換えた結果であるが¹²、商品説明、広告の適正さが問題となることが理解できる。

図表 22：平均的な金利状況（年間平均金利）

日本		英国	
消費者向無担保貸金業者	16.11	100 ポンドの短期借入	
日賦貸金業者	18.68	クレジット・カード	17.9
消費者向住宅向貸金業者	3.51	ペイデイ・ローン	4,214
		長期借入	
		12 ヶ月、1000 ポンドの個人ローン	23.9
		52 週、500 ポンドの住宅担保ローン	272

Source: 英国 National Audit Office, *OFT Regulating consumer credit* (HC685, 19 December 2012), p. 15

日本 金融庁に貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。

1. 3 消費者信用に関連する英国での最近の動向

英国における消費者信用を巡る主な話題はローン返済保険の不適正販売とクレジット・カード債務を巡る規制の見直しである。

ローン返済保険（Payment Protection Insurance, PPI）は個人ローン、クレジット・カードの販売時に同時に販売され、失業、事故、病気等でローンの返済ができないことに対する保険である。しかし、PPI が信用商品に付随されて販売されていることを知らずに購入していることが多く、また除外条項が多く保険の払出しの対象になることがほとんど無いことから、当時の金融サービス機構（Financial Services Authority, FSA）が不適正販売を阻止するためのルールを 2010 年に公表した¹³。これに対し、英国銀行協会(British Bankers Association, BBA)

¹² 以下の 4 部参照。

¹³ FSA, *The assessment and redress of the Payment Protection Insurance Complaints* (Policy Statement 10/12, August 2010).

がこの適法性に疑問を呈し、FSA と FSA に付属する金融オンブズマン・サービス (Financial Ombudsman Service, FOS) を相手取り提訴した。FSA のルールは販売時に適用除外の説明と PPI 購入が委任であることの明確化を求めるものであったが、BBA はそれが遡及的に適用されることを不公正とみなしていた。

2011 年に高等裁判所は FSA のルールを適法とみなし、PPI を購入した消費者に対する補償の提供を販売会社に義務付けた¹⁴。BBA が最高裁に控訴しなかったため、PPI を販売した銀行等は 2005 年 1 月以降に PPI を購入した人に対し補償を求められた場合に応じなければならない。2014 年現在も補償の払出しは続いており、ロイズ銀行は最多の£70 億を 2014 年までに払出し、£28 億を更なる払出しのために確保している。パークレイズ銀行も£40 億、スコットランド王立銀行は£31 億の払出し準備をし¹⁵、金融市場監督庁 (Financial Conduct Authority, FCA) は総じて£134 億の払出しが必要と推算している。

この一件は消費者信用販売に際する商品に関する不十分な説明や財政的に困窮している者の状況につけ込む金融機関の販売姿勢の問題を明確にした。同時に、BBA は FSA の権限の所在に疑問を呈したことから、FCA の権限を設定する際にはこれらの経験を含め、FCA が迅速な対応ができるように配慮された。

これに関連して、FCA の調査から 3 分の 1 のファイナンシャル・アドバイザーが提供されるサービス、73% が請求する費用について明確に説明していないことが明らかになった¹⁶。これも一般の消費者や中小企業に対する金融サービス提供の際の一般的な説明義務の行使の欠落を示す。総じて消費者の説明や適性に関する判断が信用商品販売時に不十分であり、金融機関の問題点を浮彫りにした。

2014 年 4 月、FCA に消費者信用の規制が移行されてから最初に発表された関連分野はクレジットカードの競争レビューである。£1,500 億と言われるクレジットカード市場は 3000 万人がカードを保有し、£570 億の債務が未回収であると言われる¹⁷。低利子を利用し、カード債務を違うカード間で回転させ、複数のカードを保有することで借入可能額を膨らませることが個人債務の増大につながっていると思われる。また、加入当初は 0% と広告された利子も、一定期間を過ぎると跳上がり債務の増大につながっているが、これが的確に販売時に伝達されているか明確でない。FCA のウィートリー CEO は発表に際し、カード保有者の 3.7% が 12 ヶ月間最低返済額を支払い、債務に関するアドバイスを求める者の 10% が 5 つ以上のカードを保有し、平均で£27,000 の債務を抱えていることに言及した¹⁸。カード間で債務を転がすことにより、債務の一括返済を回避し、結果的に債務の多重化を招く状況に対し、カード業界自身を始めとし消費者を保護するための規制の見直しがされることになっている。

¹⁴ BBA v FSA [2011] EWHC 999 (Admin).

¹⁵ FT, “UK banks count climbing cost of PPI mis-selling” (3 February 2014).

¹⁶ FT, “FCA finds ‘widespread’ failings over fee disclosures” (7 April 2014).

¹⁷ FT, “FCA orders probe into credit card market” (3 April 2014).

¹⁸ FCA, “FCA announces competition review into credit cards—particular focus on how industry works with those in difficult financial situations” (3 April 2014).

2. 2012 金融サービス法の消費者信用に関わる主要な新規制と付随する機構改革

2. 1 金融監督制度改革とそれに伴う機構改変

2010 年 5 月に英国下院議会総選挙が開催され、過半数を三大政党¹⁹のいずれも獲得できなかったため、最多の議席を獲得した保守党と民主党の連立政権が組閣された。政権誕生後、最初にオズボーン財務大臣が打立てた政策の一つが金融監督制度改革であった。

毎年 5 月、政府がその年の立法指針を公表する女王スピーチを行う。2010 年 5 月の女王スピーチで既に金融サービス改革をするための立法をする意図が明らかにされた²⁰。

2010 年 6 月に毎年恒例のロンドン市長主催晩餐会で行われる財務大臣スピーチでそれまでの三体²¹による金融制度監督の見直し、FSA の解体、そして英国銀行に属するプルデンシャル監督当局を設立することが公表された²²。その翌日にホーバン金融制度担当副大臣が下院議会発言中に連立政権による新金融制度当局体制のより具体的な構想を公表した²³。

銀行の破綻から生じた経済的コスト、そしてその再発防止の必要性から、マクロ経済的な視点を持ち金融制度に対し問題提言をする金融制度政策委員会(Financial Policy Committee, FPC)を英国銀行内に新たに設立すること。それと共に、個別の金融機関の監督を行う金融監督当局と金融サービスの消費者保護・競争を監督する当局の設置を立法により実現するとした。

そもそも FSA は 1997 年 5 月の労働党総選挙勝利直後にその設立が発表されて設置された。FSA 設置からわずか十数年後に再び大型金融監督改革を行うと発表されたため、ロンドン・シティにも驚きをもってその発表を迎えられた。FSA の設置は当時画期的な改革で、銀行監督の権限が英国銀行 (Bank of England, BOE) から、その他の金融分野の監督と共に FSA に統合される内容であった。1997 年当時の金融規制改革はそもそも BOE の独立性強化と全金融セクターの監督を一極化するということを主眼に置かれていたが、その結果 BOE は監督権限を喪失した。英国の FSA は世界でも初めての統一型金融監督制度でその権限の広さと包括性から統一機構の代表と目されていた。また、英国の例に倣い、統一型の金融監督制度を設置した国も多い²⁴。そういう意味で新政権の改革は英国銀行へ再び一部権限を再移譲したうえで、再編するという大型機構改革である。

¹⁹ 英国の二大政党は労働党と保守党、三党目が自由民主党である。現在は三大政党で 88%の議席を占める。1998 年から 2010 年まで与党は労働党であった。

²⁰ Queen's Speech: Financial Services Regulation Bill (25 May 2010). <visited at 1 May 2014, <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-financial-services-regulation-bill>>.

²¹ 三体とは、財務省（金融制度政策）、英国銀行（金融政策）、FSA（金融制度監督）による金融制度の当局制度を指す。

²² Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, at Mansion House (16 June 2010) <visited at 30 April 2014, <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>>.

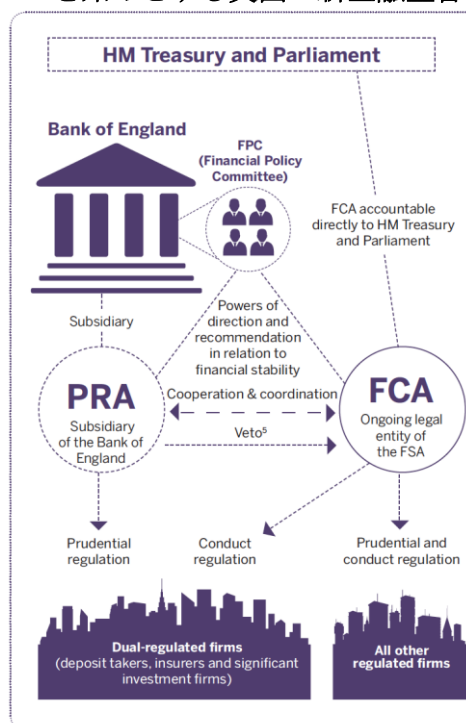
²³ Financial Secretary to the Treasury, Mark Hoban MP, statement in the House of Commons on 17 June 2010 on banking reform and financial regulation <visited at 30 April 2014, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm100617/debtext/1006170010.htm#100617123000004>>.

²⁴ 統一型監督を導入した国の例として、J.de Luna Martinez & T Rose, “International Survey of Integrated Supervision” in Arner & Lin eds., *Financial Regulation: A Guide to Structural Reform* (Sweet & Maxwell Asia, 2003) を参照。

2010 年 7 月に監督制度について市中協議をするためのコンサルテーション・ペーパーが財務省より公表され²⁵、新制度では三機構がそれぞれ明確に別々の機能、そして権限の範囲と説明責任の所在の概要が説明された（図表 23 参照）。

- マクロ・プルーデンシャル規制：英国銀行に属する FPC が担当し、金融制度安定を主目的とし、その目的遂行のための権限も与える。英国銀行の幹部と外部委員から構成され、英国銀行の理事会と英国議会に対し説明義務を負う。
- 個別金融機関に対するプルーデンシャル規制：FSA から新しく英国銀行の下に設置される健全性規制監督庁(Prudential Regulation Authority, PRA)に権限が移行され、預金取扱金融機関、保険会社、投資会社を監督し、検査情報を下に裁量を行行使し金融機関のビジネス・モデルに対しても介入できる権限を持つ。PRA の理事会は英国銀行総裁が議長を務め、PRA の CEO は英国銀行の副総裁が着任する。個別金融機関の検査・監督情報は FPC に開示することができる。
- 消費者保護と競争政策：金融制度・市場の行為規範(market conduct)（企業、リテールの消費者も含め）を監督する機関を別途設置する。消費者毀損に迅速に対応する監督風土を持つ消費者保護・市場当局(仮称 Consumer Protection and Market Authority, CPMA)（後の金融市場監督庁、FCA となる）の設置。消費者主体の当局であることから、独立性を保ちながら、金融オンブズマン・サービス(Financial Ombudsman Service, FOS)、消費者金融教育体(Consumer Financial Education Body, CFEB)、金融サービス補償機構(Financial Service Compensation Scheme, FSCS)が傘下になる。これに際し、消費者信用監督を公正取引局(Office of Fair Trade, OFT)から CPMA へ移管することも市中協議の一環とされた。

図表 23：FCA を始めとする英国の新金融監督制度



Source: FSA, *Journey to the FCA* (October 2012).

²⁵ HM Treasury, *A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability* (26 July 2010).

これらの機構改変はそれまでの統一金融監督制度を完全に解体し、Twin peaks と呼ばれる金融監督制度への移行を示した。FSA が設置された背景には金融セクター間の境界線が不明確になり、統一された監督庁の下で類似する取引を同じように監督することが目的にあった。

FSA 設置前、オーストラリアで金融制度改革が行われ、Twin peaks model と呼ばれる機構改変が行われた。Twin peaks model は²⁶1995 年に提唱され、プルーデンシャル規制と消費者保護を分離する監督制度である。Twin peak model はオーストラリアで 1996 年から 1997 年まで開催された Wallis Commission でその有効性が議論され²⁷、その結果 1998 年よりオーストラリアにプルーデンシャル規制をするオーストラリア・プルーデンシャル規制機構(Australia Prudential Regulation Authority, APRA)と消費者保護と競争政策を担当するオーストラリア証券投資コミッション(Australia Securities and Investment Commission, ASIC)が設立された。英国においては 1997 年時点ではプルーデンシャル規制と消費者保護を一当局下に置くことから来る利便性の方が強調された。しかし、2008 年の金融危機の影響が最小限だった国の一つとしてオーストラリアの制度の有効性が再注目された²⁸。オーストラリアの金融市場は規模が比較的小さく²⁹、積極的に金融制度改革をする国である。

2. 2 2012 年金融サービス法可決の過程

上記にも述べられたように、金融制度監督の改革の一環として、CPMA 設置に際し OFT から消費者信用の監督権限を移行することが検討された。このため 2010 年 12 月に財務省とビジネス・イノベーション省³⁰による市中協議ペーパーが公表された³¹。2010 年 10 月に内閣府は公的機関改革を発表し³²、この中で OFT の競争政策に関する権限を競争コミッション(Competition Commission, CC)に移管し、OFT の消費者保護権限を他の公的機関に移管する案が含まれた。このため、OFT がこれらの改革の結果、解体されることを前提にした市中協議も行われた。

市中協議において二案が消費者信用監督の法的措置として提案された：

- 2000 年の金融サービス・市場法(Financial Services and Market Act of 2000, FSMA 2000)の下で他の個人消費者と同様に消費者信用監督を CPMA において行う。
- 1974 年の消費者信用法(Consumer Credit Act of 1974, CCA 1974)に基づく消費者信用監督体制を確立する。

政府はこの段階で FSMA の下に消費者信用監督体制を統一し、CPMA に OFT の権限を移行する方法が望ましいことを述べ、結局この体制で立法も行われた。2011 年 2 月に政府は市場規範監督を行う当局を金融市場監督庁(Financial Conduct Authority, FCA)と決定し、金融監督を司る三機関の目的と権限の範囲を決定した³³。2011 年 6 月、財務省は白書で FSMA 2000

²⁶ Taylor, M. “‘Twin Peaks’: A Regulatory Structure for the New Century” (London, Centre for the Study of Financial Innovation, 1995).

²⁷ *Financial System Inquiry Final Report* (March 1997)(“Wallis Report”). <visited at 1 May 2014 at <http://fsi.treasury.gov.au/content/FinalReport.asp>>.

²⁸ 国際的な政策議論の場では、2008 年の危機の影響が最も少なかった主要経済の市場としてオーストラリアとカナダが一般的にあげられる。

²⁹ 例えば、G-SIFI はオーストラリアには存在しない。

³⁰ OFT はビジネス・イノベーション省の所轄下にあった。

³¹ HM Treasury and Department for Business, Innovation and Skills, *A new approach to financial regulation: consultation on reforming the consumer credit regime* (December 2010).

³² Cabinet Office, *Public bodies reform: proposal for change* (14 October 2010). <visited at 1 May 2014, <https://www.gov.uk/government/news/public-body-review-published>>.

³³ HM Treasury, *A new approach to financial regulation: building a stronger system* (February 2011).

を法改正するための法案を公表した³⁴。同時に、FSA は FCA の具体的な体制を説明するためのペーパーを公表した³⁵。

政府の素案³⁶に基づき、2011 年 12 月に上下議会の Joint Committee on the Draft Financial Services Bill は政府案の検討結果を公表³⁷。これを受け、財務省は 2012 年 1 月に Joint Committee に対し回答を提示し³⁸、議会に金融サービス法案を提出すると共に³⁹、法案の骨子を説明するレポートを発表した⁴⁰。法案は 2012 年 5 月までに下院で三回審議され、上院で 2012 年 6 月から 10 月までの間審議され、2012 年 12 月に上院での審議が終了。その結果、政府の法案に次の改定がなされた：LIBOR 監督の法的権限の導入、LIBOR 等のベンチマークに関する誤解を招くような回答に対し刑事罰を課す。2012 年 12 月、1998 年英国銀行法、FSMA 2000、2009 年の銀行法(Banking Act 2009)を改正する 2012 年金融サービス法 (Financial Services Act of 2012, FSA 2012)は可決し議会で立法、即日勅許を受け法律として成立した⁴¹。FSA 2012 は 2013 年 4 月より施行、FCA の設立が 2014 年 4 月となった。

2. 3 金融市場監督庁(Financial Conduct Authority, FCA)の設置

FCA 設置に関する FSA 2012 の条項は FSMA 2000 を改正することが目的であり、結果 FSMA 2000 の Part 1 から 18 までに FCA に関する条項が加えられた⁴²。FCA の運営上の目的として消費者保護 (FSMA 2000、1C 条)、市場の清廉性 (1D 条)、競争政策 (1E 条) を掲げている (1B(1)条)。また、機構的な戦略的目的として「関連市場が円滑に機能すること」である (1B(2)条と 1F 条)。運営目的の優先順位として、消費者保護と清廉性が高く、競争の推進はそれを損なわない上で遂行される (1A(4)条)。

FCA は金融犯罪に対する権限が強化され、金融犯罪による影響を最小化するために行動を取ることの重要性が目的条項にある (1B(5)条)。これは FSA が持っていた権限より積極的な介入権限を付与している。金融犯罪は、(1)詐欺行為、不正行為、(2)金融市場に関する情報の不正使用、違法行為、(3)金融犯罪に関わる収益を扱うである⁴³。

FCA の一般的な機能として(1B(8)条) FSMA 2000 に則った：

- ルール策定権限
- 規制を準備、施行する権限

³⁴ HM Treasury, *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform* (June 2011).

³⁵ FSA, *The Financial Conduct Authority: approach to regulation* (June 2011).

³⁶ 2010 年 6 月に公表された *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform* 内に提案された法案に基づく上下議会で法案検討委員会である。

³⁷ Joint Committee on the Draft Financial Services Bill, *Draft Financial Services Bill* (16 December 2011) and *Report on Draft Financial Services Bill* (19 December 2011). <visited on 1 May 2014, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftfin/236/236.pdf> or <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-financial-services-bill/>>.

³⁸ HM Treasury, *Government response to the Joint Committee* (1 February 2012) <visited on 1 May 2014, <http://www.parliament.uk/documents/joint-committees/Draft-Financial-Services-Bill/Government-Response-FSB.pdf>>.

³⁹ HM Treasury, “Government publishes Financial Services Bill” (27 January 2012) <visited at <https://www.gov.uk/government/news/government-publishes-financial-services-bill>>. Explanatory notes to the Financial Services Bill <visited on 1 May 2014, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2010-2012/0278/en/2012278en.pdf>>.

⁴⁰ HM Treasury, *A new approach to financial regulation: security stability, protecting consumers* (January 2012).

⁴¹ HM Treasury, “Financial Services Bill receives Royal Assent” (19 December 2012) <visited on 1 May 2014, <https://www.gov.uk/government/news/financial-services-bill-receives-royal-assent>>.

⁴² ここでは FSMA 2000 の条項を参照している。

⁴³ FSMA 2000, 1B(6)条。

- ガイダンスを提供する権限
- 特定の機能を遂行する上での規範を決定する権限

ここでは FCA の消費者保護の目的・機能が重要なことから、これに関する FCA の権限を付記する。消費者保護の目的には消費者に適当な保護を保証するとある(1C(1)条)。FCA が適当な保護の範囲を決定する際に、次の事項に留意する必要がある(1C(2)条)：

- 投資もしくは他の取引をする上でのリスクの範囲を考慮する
- 消費者の異なる経験や知識を考慮する
- 消費者金融教育体が金融教育機能を果たす上で FCA に提供する情報
- FSMA 2000、232A 条に従いオンブズマン制度が FCA に提供する情報
- 消費者が必要とするアドバイス、正確な情報の必要性
- 一般的な規律として消費者が自分の決定に対し責任を負う

FCA が実際取組む規制エリアとしては以下のものがある⁴⁴：

- 金融安定：FCA の清廉性に関する目的に含まれ、金融制度の健全性、安定、回復力、また金融市場の良好な運営も含まれる。
- 良好な市場の行動規範を遂行する：市場の不正行為の予防、商品監督と早期の介入。
- 広告規制：不適正な販売を禁止する権限を含めることにより、即日不適切な広告を除外する。
- 行政処分公告：企業または個人に対し規律行為を取るための準備を開始していることを公共に告知する。
- スーパー（包括的）苦情：特定の消費者団体はスーパー苦情を申し立てることにより、競争と消費者問題に対する役割を消費者団体に付与する。
- 消費者信用：次の項目において、詳細に述べる。
- 競争政策：競争を活性化させることで、参入規制の最小化、単独の企業による寡占状態を限定する。

FCA の設立に際し、市場参加者の行動規範をリセットすることを一つの目的にしていることは初代 FCA CEO の設立に向けての発言に伺える。「変わらねばならない」産業と規制当局の役割、FCA の設立により行動規範を抜本的に見直す好機であると位置づけている⁴⁵。金融機関の取締役会、金融機関のガバナンス構造から販売時点まで、消費者が当然前提として期待しうる範囲に応じ金融機関が義務を負うことが強調されている。また、潜在的にある行動規範上の問題に対しても積極的に FCA が取組むことの必要性も求めている。

2. 4 それまでの OFT による消費者信用規制体制とその問題点⁴⁶

消費者信用法 (Consumer Credit Act, CCA 1974) は 1974 年に制定されたが⁴⁷、急激に変化、拡大する消費者信用市場に対応するために見直しが必要とされていた。上記で述べられたように、政府は最終的に金融サービス法の可決により消費者信用の規制・監督を公正取引局 (Office of Fair Trading, OFT) から金融市場監督庁 (Financial Conduct Authority, FCA) に 2014 年 4 月に移行した。

⁴⁴ FSA, *Journey to the FCA* (October 2012).

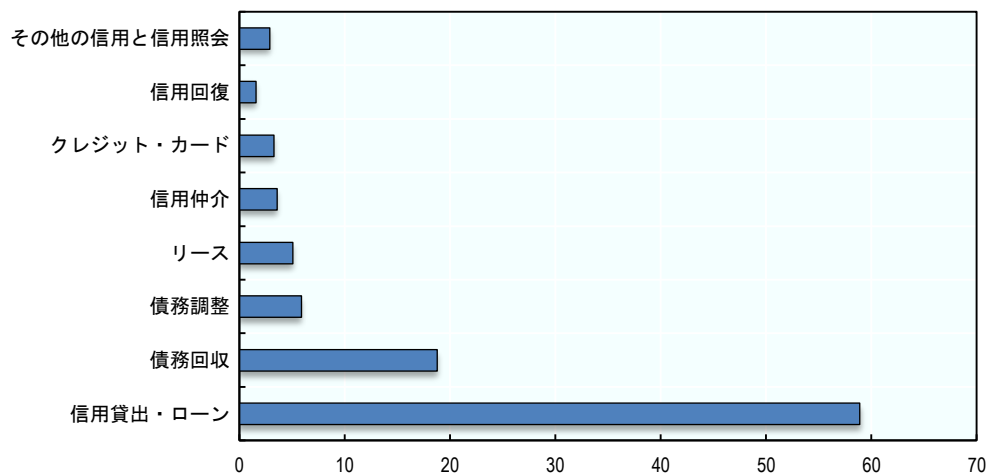
⁴⁵ FSA, *Journey to the FCA* (October 2012).

⁴⁶ HM Treasury and Department for Business, Innovation & Skills, *A new approach to financial regulation: transferring consumer credit regulation to FCA* (March 2013).

⁴⁷ CCA 1974 は 2006 年に改正されている。

OFT による消費者信用監督の問題点は OFT からの権限移譲が公表された時点でいくつか挙げられていたが⁴⁸、法案が可決される 2012 年 12 月時点で国立監査局 (National Audit Office, NAO) の調査により問題の所在が数値化された。2011 年から 2012 年の間、£4,500 億の潜在的な消費者毀損があると試算された (図表 24) ⁴⁹。

図表 24 : 異なる消費者信用間の推定消費者毀損 (%)



Source: National Audit Office, *Regulating Consumer Credit* (December 2012).

英国の消費者信用貸出は£1,760 兆と試算され、欧州最大の消費者信用市場を形成している。消費者信用は個人の消費者のためのみでなく、中小企業が分割払式購入による借入をも含め、経済の重要な潤滑油という役割も担っている。市場の大きさにも関わらず、OFT は年間予算 £1,150 万で運営され、2012 年 11 月時点で£1,560 億の消費者信用市場を十分に監督できる規模でなかったと考えられている⁵⁰。また、消費者信用会社から徴収される監督費用は会社の規模に応じるものでなく、会社の規模に関わらず£1,075 で消費者信用免許を持つことができ、会社の規模に応じたリスクを反映する監督体制が取られていなかった⁵¹。2008 年以前は 5 年毎に免許は更新されたが、CCA への改正を受け 2008 年より免許の効力は無期限となった。消費者信用会社は一般的には 9 種類の活動が免許の対象であり (前章、図表 14 に従い消費者信用に関連する会社・サービスに応じ)、OFT のサイトを通じて免許を申請できた。免許の審査に際する発行費と、場合によりオンブズマンの徴収費を支払った⁵²。

また消費者は消費者信用借入れによる様々なリスクを理解しておらず、債務が累積する原因となっている。例えば、年間利息の概念を理解せず、20%の利率の高低が判断できず、異なる消費者信用会社間で利率が著しく異なることの意味を理解していない可能性が高い (図表 25)。

⁴⁸ HM Treasury, *A new approach to financial regulation: consultation on reforming the consumer credit regime* (December 2010).

⁴⁹ 消費者からの苦情を下に試算されている。National Audit Office, *Regulating Consumer Credit* (December 2012).

⁵⁰ National Audit Office, *Regulating Consumer Credit* (December 2012), p. 8.

⁵¹ 英国の金融監督体制として、免許を受けたり、管理対象業務のある金融機関、金融会社は規模に応じ監督当局運営のための費用を支払う。

⁵² 消費者信用は金融オンブズマンに対し申し立てはできるが、金融サービス補償機構の補償対象ではない。

図表 25：消費者信用会社間の利率（2012 年 11 月）

信用会社	信用に対する費用 (£)	推定年間利率 (%)
£100 の短期貸出		
クレジット・カード — £100 を 60 日	1.44*	17.9
ペイデイローン — £100 を 30 日	37.00	4,214.0
長期貸出		
個人ローン — £1,000 を 12 ヶ月	120.00	23.9
自宅ローン — £500 を 52 週	410.00	272.0

Source: National Audit Office, *Regulating Consumer Credit* (December 2012).

*：クレジット・カードの費用は消費者が 1 ヶ月目に出来る最低額を支払い、2 ヶ月目に残額を支払うことを前提にしている。

CCA 1974 により OFT は消費者信用免許発行と消費者信用会社監督の権限を持ち、OFT は裁量に従い免許を受けた消費者信用会社に対し取調・処分する権限とその会社から情報を求める権限も持っていたが、定期的な検査を行い、消費者信用会社の行動をモニタリングすることは想定されておらず、そのための予算も組まれていなかった。消費者団体や産業団体を通じ知った不正・違法行為のみ取調べを行っていた。

行政処分として OFT は消費者信用会社に対しインフォーマルに適法になるための対策を取ることを求めることができると共に、正式な要求や免許取消といった策も求められる。しかし、免許取消処分を受けた消費者信用会社は処分不服申立をする間も取引を継続できることから手続きの問題点もあった。免許取消処分を受けた消費者信用会社の経営者が違う消費者信用会社の免許を購入することで取引を継続することも出来た。総じて OFT は免許保持者による不正行為を予防することができず、既に消費者毀損が発生していない限り対策を取ることができなかった。

OFT が消費者信用会社に対し課すことのできる罰金の最高額は£50,000 で、FSA の持つ罰金限度より大幅に低く、消費者団体から予防効果の欠落が指摘されていた。

2. 5 FCA の一般的そして消費者信用に関する権限

FCA に消費者信用監督権限を移行することに伴い、財務省とビジネス・イノベーション省は 2013 年 3 月にコンサルテーション・ペーパーを公表した⁵³。同時に FSA は消費者信用に関連する FCA のハイ・レベル・プリンシパルを市中協議に呈した⁵⁴。立法と監督の分権を反映し、財務省・ビジネス省のコンサルテーション・ペーパーは FCA の枠組みに従い、消費者信用に関する立法案を提示し、FSA のコンサルテーション・ペーパーは FSMA 2000 に従い、どのように消費者信用に関連する目的を達成するかを提案した。

財務省・ビジネス省のコンサルテーション・ペーパーは FSA 2012：消費者信用令 2013(FSA 2012 (Consumer Credit) Order 2013, CCA Order)案を提示し、CCA 1974 のどの条項が引続き適用されるかを提案した。また、FSMA 2000：監督行為（改正）令(FSMA 2000 (Regulated Activities)(Amendment) Order 2013, RAO Order)は主に消費者信用に関する監督権限をどのように FSMA の枠組みに組込むかを提案した。

これに従い、FSMA の枠組みから FCA の権限が図表 26 のようになる。これを消費者信用に適用するにあたり、英国政府は主に二つのことを達成しようとした：消費者の保護、監督は企業のリスクに見合うものにする。

⁵³ HM Treasury & Department for Business Innovation & Skills, *A new approach to financial regulation: transferring consumer credit regulation to the Financial Conduct Authority* (March 2013).

⁵⁴ FSA, *High-level proposals for an FCA regime for consumer credit* (CP13/7, March 2013).

図表 26：FCA の FSMA 2000 に従った権限

ルール策定	免許	承認された者	監督・検査	行政処分と 苦情・紛争解決
• FCA は FSMA に従い拘束力のあるルール策定力を行使できる。 • ルール策定権限より、市場変化に柔軟に対応し、消費者毀損に早急に対応し、ルール違反を処分できる。 • ハイ・レベルな行動規範は詳細なルールにより補完される。	• 監督行為を取る会社は免許を受けるか、除外適用されねばならない。 • 免許は参入会社に対する精密な検査を可能にする。 • 免許制度は FCA の各会社に対する権限の中核である。 • 免許以外の参入方法：会社指定代理店か、プロ向けの制度下に属する。	• 管理対象業務承認制度は FCA 監督下の会社内にある重要人物の精査を可能にする。 • FCA は社内で特定の機能を果たす人物を承認する。 • 承認されるためには、FCA の定める免許条件を満たし (Fit and proper test)、その要件を維持、満たし続けられる、一定の条件に従い承認された機能を遂行する必要がある。	• 会社は継続的な検査と監督の対象になる。 • 会社は一定期間ごとに重要な必要情報を提出することを求められる。	• FCA は監督下の会社（そしてそれ以外の会社に対しても）、承認された者に対し処分を行使する幅広い権限を持つ。 • その権限は即座に効果をもって会社の免許に制約を課し、取消すことができる。 • FCA は上限なく課徴金を課し、これを公にできる。消費者に補償、賠償を提供することを求められる。

Source: HM Treasury, *A new approach to financial regulation: transferring consumer credit regulation to the Financial Conduct Authority* (March 2013).

従前の OFT 体制に対し、参入の際の精密な検査を厳しくすることで高リスクな会社に対しては参入規制を明確にした。また、消費者信用会社内にも「管理対象業務承認制度 (approved person regime)」を導入することで経営者個人の責任の所在を明確化する。モニタリングを充実し、特に高リスク会社に対してモニタリングを強化することで問題が起こる前に対策、対処を講じる。更に、より柔軟なルール設定をハイ・レベルな規則を設定することで可能にし、幅広い処分権限により法令遵守を高める。

図表 27：消費者信用を利用する消費者の商品サイクル中のリスク

商品のライフ・サイクル		消費者にとっての潜在的な問題
	商品・サービスの開発	商品・サービスの欠陥
	広告・販売	誤解を生む・不明確な広告 不適切な標的にした販売 不要な圧力
	貸付判断	例：支払能力に関する不適当な判定
	顧客が支払遅延	例：複雑、不明確な貸貸、高利子、罰金 搾取的な高利子と自制のない行動
	信用が欠如する顧客の選択肢が狭まる	例：搾取的な費用の高騰 信用が乏しい客にローンを得られると思わせ、 不適正に仲介費を先に支払わせる
	顧客が返済に関する助言を求める	例：債務助言、債務管理に関する不適正な広告 底質な債務助言 債務管理によるリスクに関して不透明
	合法的な信用借入ができない顧客	違法な高利貸しと取引することによる深刻なリスク

Source: FSA, High-level proposals for an FCA regime for consumer credit (CP13/7, March 2013).

FSA のコンサルテーション・ペーパーは上に挙げた CP13/7 に引続き、2013 年 10 月にそれを下にした更なるコンサルテーション・ペーパー（CP13/10）⁵⁵を経て、2014 年 2 月に最終的な消費者信用を巡る規制体系を確立した⁵⁶。2013 年中の市中協議が最終的な消費者信用規制を合意するための過程であったために、詳細なルールに関しては次の III.章で詳細に述べる。ここでは CP13/7 と CP13/10 の相違を述べるに留める。

CP13/7 において信用商品のライフ・サイクルにおけるリスクの所在を示し、リスクの高低に従い異なる監督アプローチを設けることを提言した。図表 27 の消費者信用商品の抱えるリスクを踏まえ、リスクの高低を判断し、それに即して消費者保護と監督体制を取ることが前提となっている。

FSA は図表 28 のリスク分別に基づき監督基準を決めることを提案した。

図表 28：2013 年 3 月段階のリスク分別

低リスクな取引	高リスクな取引
・消費者信用貸付：商品販売が主なビジネスで、利子を伴わない（例：ジムの会費の分割払） ・消費者リース ・二次的な信用仲介：商品販売が主なビジネスで、仲介は二次的な場合（例：自動車販売店が金貸を紹介） ・非利潤目的の債務カウンセリングと債務調整 ・非利潤目的の信用情報サービス	・消費者信用貸付：個人ローン、クレジット・カード、貸越、質屋、リース、条件付き販売 ・信用仲介 ・債務カウンセリング ・債務回収 ・債務管理 ・信用情報サービス ・信用照会 ・貸付に関連する電信システムの運用

Source: FSA, High-level proposals for an FCA regime for consumer credit (CP13/7, March 2013).

⁵⁵ FSA, Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit (CP13/10, October 2013).

⁵⁶ FCA, Detailed rules for the FCA regime for consumer credit (PS14/3, February 2014).

2013 年 10 月の CP13/10 において、リスクの高低に基づき、監督を具体的にどのように分別したらいのかということ協議している。リスク分別自身は 2013 年 3 月の図表 19 のものがそのまま引き継がれ、それに合わせて監督区分を詳細化したものが 2013 年 10 月に示された（図表 29）。

図表 29：リスク分別に応じた監督区分

	免許過程	会社指定代理店	管理対象業務承認制度の前段階	監督・検査	報告義務	資本要件
高リスク	●全免許取得過程	●ほとんどの消費者信用会社と全信用照会会社は会社指定代理店となれない	●当該主任者が重要な影響力を行使しなければならない	●射程を決めた積極的監督を会社のリスクに応じて行う	●主要情報に限定	●商業的な債務管理会社と規模の大きい債務助言機関は資本を積む
低リスク	●限定的な免許取得過程	●会社指定代理店になれる	●1 社につき当該主任者は 1 人でよい ほとんどの非利潤目的の債務助言サービスは会社指定代理店が不要	●実質化した問題が発生した段階で監督	●基本的な情報に限定	●不要
共通項目						
	ルール制定権限	ハイ・レベルな行為規範ルール、苦情の記録と公表	広範な処分権限	個人に対する権限	顧客の金銭に関する制度が前会社に適用されるが、小企業への要件は緩和	

Source: FSA, *High-level proposals for an FCA regime for consumer credit* (CP13/7, March 2013).

更に CP13/10 は新しい広告規制の導入を提案した。これは消費者信用会社に対し、広告・販売に関する規範に従うことを求める。CP13/10 ではペイデイ・ローンを含める、高コスト・短期ローン(high-cost short-term credit, HCST credit)についても規制案を提案した。£20 億から 22 億と言われるペイデイ・ローン市場を野放しにすることのリスクは非営利、独立したアドバイスを提供する市民アドバイス・サービス(Citizens Advice Bureau)からは特に警鐘があり、この市場における消費者毀損の大きさはさることながら、特に継続的払込権限(continuous payment authority, CPA)については苦情の多さが指摘された⁵⁷。また、HCST 信用の広告にリスクに関する警告を入れる、HCST 信用会社が新規借入による返済振替する前に債務助言サービスを含む情報を提供することが求められた。

⁵⁷ Citizens Advice Bureau UK, *A credit to the nation* <citizensadvice.org.uk/a_credit_to_the_nation.pdf> (last visited 16 February 2015).

3. FCA による消費者信用に関わる FCA 最終規制 (Final Rule)

2. 1 で述べられたように、FCA 管轄下の消費者信用規制は法案、規制案の市場協議を経て、2014 年 2 月に公表された⁵⁸。OFT の消費者信用体系を念頭に置きつつ、FCA の権限を拡張し、消費者信用業者全てに免許を発行し直すという抜本的な見直しである。最終規制は 2014 年 4 月から適用されるが、対象となる会社は監督行為が取られるまで 6 ヶ月の猶予を与えられた。

ここでは FSA 2012 で定められた内容を参照しつつ、FCA の消費者信用に関する最終的な規制体系の大枠を説明する。

3. 1 参入規制・免許交付

OFT から免許を受けた消費者信用会社が 2014 年 4 月 1 日以降も営業を継続したい場合は、仮営業許可を 3 月までに受けなければならない⁵⁹。仮営業許可は消費者信用会社が正式な免許を申請し、その判断が下されるまで続くが、営業継続が不適切だと判断された時点で FCA は仮営業許可を取消すことができる。

免許交付は許容条件(threshold condition)を満たすことが求められる。許容条件は 2000 年金融サービス・市場法・許容条件規制 2013 年(TC Order)で定められている (図表 30)。

⁵⁸ FCA, Detailed rules for the FCA regime for consumer credit: Including feedback on FCA 13/18 and 'made rules' (PS14/3, February 2014).

⁵⁹ 2014 年 3 月 18 日から 4 月 1 日までに OFT から標準免許を受けた場合は 4 月 14 日まで登録しなければならない。4 月 1 日以降の登録は仮営業許可を受けられる。

図表 30：免許交付の許容条件

許容条件	説明	高リスク会社 への対処	低リスク会社 への対処
法的地位 (FCA にのみ監督 され、PRA の監督 を受けない会社には 該当しない)	承認された活動を行う ためには一定の法的地 位を持たねばならな い。	カンパニー・ハウス（法人の 登記所）に適切な法人、法的 地位、会社名を持って登記さ れているか確認。	該当なし。
会社所在地	英国法により法人の場 合、会社の経営陣は英 国に所在しなければならない。	主要な営業地を確認し、経営 陣が英国にあることを確認。	主要な営業地を確認し、 経営陣が英国にあること を確認。
実効的監督	会社は FCA により実効 的に監督され得る必要 がある。会社、承認活 動、商品の複雑性もこ れに含まれる。大抵の 場合、英国に物理的な 営業地がある。場合に より考慮もある。	ビジネス・モデル、会社・グ ループの構造、所有者と実質 的にコントロールする者も含 む。	主要なコントロールする 者に対し、自動的にチェ ック。複雑な所有者構造 のみ調査の対象。
適切な財源	適切な財源、ビジネス の性質と規模、経営陣 の経験を会社は示せな なければならない。	財源の質と額の審査。財務管 理力、スタッフ、内部管理も 含む。	一部の財務情報の審査。 会社は自己審査で実際に 経営、スタッフ、内部管 理があることを示し、債 務支払いに適切な資産が ある。
適切性	経営陣の適切性と能力 を示し、消費者の利害 と英国市場の清廉性を 加味している。	犯罪歴とその他の情報を確認 する。	場合によっては自己審査 と自動的な情報確認。
ビジネス・モデル	ビジネスするための戦 略は監督されている活 動に適切でなければなら ず、FCA の運営目的 も考慮しなければならない。	市場標準に対し会社の提出し た詳細なビジネス・プランを 審査する。	適用外。

Source: FCA, Detailed rules for the FCA regime for consumer credit (PS14/3, February 2014). 変更されず、そのまま最終規制となった。

3. 2 消費者信用会社に対する行為規範

FCA の監督ハンド・ブックに新しく消費者信用に関するセクションが加えられた（CONC が消費者信用に関するハンド・ブック内のキーワード）。消費者信用に関するルールは法令で定められたもの、OFT から移行されたもの、新しく制定される信用規制が含まれる。

OFT から移行されるルールは：

- 不適正な貸付に関するガイドライン
- 意思能力の欠如に関するガイダンス
- 信用ブローカーと仲介者ガイダンス
- 債務回収ガイダンス
- 債務管理ガイダンス
- 不適正もしくは誤解を生じさせる名前に関するガイダンス

FCA は消費者信用に対する広告規制を FSMA 2000 と統一し、広告やコミュニケーションが明確、公正そして誤解を生じさせないものでなければならないとしている。

3. 3 HCST ローンに対する行為規範

FCA はペイデイローンを含める高コスト短期信用 (HCST ローン) の監督を厳格にする意図を明確にした。今後の規制方向については次章で述べるが、その一環として HCST 信用会社に対する特定行為規範が定められた。この規範は、返済能力がある債務者へのみ HCST 信用会社が貸出できること、債務者が返済能力を越える借入れを行うに際しそのリスクを理解し、債務返済が困難になった場合に救済方法を提示することからなる。

HCST ローンは規制されている信用契約で、債務者と債権者間、もしくは P2P の取引であり、年間平均利率 (APR) が 100%以上、無担保である。

これまで HCST 信用から生じる問題について、政府はガイドラインを公表し、自主規制を重んじてきたが、問題の解決には繋がっておらず、OFT の調査から業界が規制順守を怠りがちであることが分かっている。Europe Economics の調査から次の問題が浮かび上がる⁶⁰：

- 信用会社が十分な返済能力に関する審査を行っていない。
- ローン繰延が標準的な市場慣行となっている。
- 返済が困難な消費者から継続的払込権限 (continuous payment authority, CPA) を受けることで貸付を可能にしている。
- CPA を用い、消費者の口座に引落し要求を連続的に多発する。
- 悪質な債務回収方法を用いる。

そのため、FCA は次の措置を取る⁶¹：

- HCST 信用会社が返済繰延を出来る回数を 2 回までとする。
- CPA により口座から引落しが出来なかった場合に引落しを試みれる回数を 2 回までとする。
- HCST 信用会社の広告にリスクに関する文言を明記する。
- HCST 信用会社から消費者に対し借入に関する情報と債務繰延が行われる前の債務救済情報の提供を義務付ける。

HCST 信用会社が請求できる費用について上限が設けられることについては次章で述べる。

2014 年 4 月以降は、全ての HCST ローンに関するインターネットや電子媒体上の広告は商品の持つリスクを明示しなければならない⁶²。また紙ベース、テレビ、ラジオでの広告も 2014 年 7 月からこの広告規制が適用される。

3. 4 監督とモニタリング

これまで消費者信用会社の監督は参入する際の監督が基本で、日常的なモニタリングの対象となっていなかった。それは OFT 体制の限界とも関連するが、FCA 体制への移行に際し、積極的なオン・サイトの検査と通常のモニタリング体制の確立が急務とされた。

最終規制にその具体的なアプローチとして維持可能かつ内部管理が行届いたビジネス・モデルからなり、消費者信用会社がどのように顧客に対応するかが大きな監督指針として挙げられている。このアプローチを適用するために消費者信用会社の分類がされ、その区分に応じた監督が行われる⁶³。リスク区分に応じ、消費者信用会社は C1, C2, C3 もしくは C4 に分類される。C1 と C2 会社は「固定ポートフォリオ」と分類され特定監督官がつく。C3 と C4

⁶⁰ Europe Economics, *A New Consumer Credit Regime: Benefits, Compliance Costs and Firm Behaviour* (3 October 2013), p. 149.

⁶¹ FCA, *Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit* (CP13/10, October 2013), p. 53.

⁶² FCA, “Tougher rules for payday lenders take effect” (1 July 2014). <<http://www.fca.org.uk/news/tougher-rules-for-payday-lenders-take-effect>> (last visited 25 August 2014).

⁶³ FCA, *Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit* (CP13/10, October 2013), p. 41.

会社は「非固定ポートフォリオ」と区分され、各セクターのスペシャリストから編成されるチームに監督され、特定の監督官はつかない。

3つの柱を下に監督がなされる：

- 第1柱：消費者信用産業内の各セクター（債務管理、債務回収を含め）における最大手の会社は訪問監督を受ける。この訪問は FCA が規制する企業に対し行うものと類似し、消費者を公正に扱っているか、市場の清廉性を維持するためにリスクを制限しているか、競争を阻害する行為を行っていないかが主な着眼点となる。
- 第2柱：各セクター縦断的な消費者に対する行為を調査し、低リスクな行為も考慮。
- 第3柱：より特定された事象を調査する。

監督手法としては事象に対応する形式が取られる。消費者毀損に関する情報を FCA が受け取った段階で、分析されたリスクのレベルに応じて監督アプローチが決められる。FCA は状況に応じて消費者信用会社から特定情報の報告を求めることもできる。

また、消費者信用会社は 2014 年 10 月から報告義務が課される。ほとんどの消費者信用関連の会社の規模が小さいことから、報告もそれに応じたものとなる。報告の頻度は会社の規模に応じ、年収£500 万以上の会社は半期ごとの報告が求められる。報告は規制順守に関する報告と商品売上げデータである。

3. 5 債務管理会社（顧客の金銭預託を受ける場合）⁶⁴

FCA の消費者信用に関する最終規制において、顧客の金銭預託を受ける債務管理会社に関するルールが制定された⁶⁵。債務管理会社に関する OFT ガイダンスと産業ルールを FCA 規制として導入すると共に、追加規定も入れられた。大手の債務管理会社に対しては、毎年の外部監査、追加の記録・保管、一定期間ごとの債権と金の照合、会社内のシニアな社員を顧客の金の管理責任者として任命することが追加された。債務管理会社の規模による分別を行うために、前年のどの時点かで£100 万の顧客金を保有もしくは今年のどこかの段階でこのレベルに達すると思われる管理会社は大手の管理会社として分別される。

保有する顧客のお金を分別するために、適切な記録を取り、保管し、自社の金とも明確に分別する。このため、顧客の金を受取った 5 営業日以内にこれを記録しなければならない。また、債権者に支払った金も管理会社が記録すると共に、管理会社が顧客と交わした口頭のコミュニケーションも記録することを求める。

金銭預託をした全ての銀行からその旨を示す手紙を管理会社は受取らなければならない。銀行からの手紙には銀行が顧客の預金を管理会社の預金とは分別して管理することを承知し、管理会社が銀行に対して持つ債務に充てないことを了承する旨明記されなければならない。

管理会社が破綻した場合に、破産管財人が必要情報を得ることができるよう顧客からの保有金を示すマスター・コピーを保持することが求められる。これにより破綻した場合、顧客の金を迅速に返還できる。

顧客の口座からの引落とし権限を得ている管理会社はこれについての記録を維持し、不正を防止するためのシステムを導入する必要がある。

⁶⁴ 顧客から直接金銭預託を受ける業務は英国特有のものであり、日本において債務管理会社は一般的には次の二業務を行う：

- 利用者が貸金業者（クレジットカード会社又は信販会社）に、直接、預金の払出権限を委任（授權）。
- 利用者が第三者（多くは信販会社）に貸金業者への弁済のための預金の払出権限を委任（授權）。

⁶⁵ FCA, *Detailed rules for the FCA regime for consumer credit: Including feedback on FCA 13/18 and 'made rules'* (PS14/3, February 2014).

定期的に預かっている金と記録にある金額を照合する必要がある。新規制は債務管理会社に定期的に記録と金を照合することを求め、顧客の金が不足している場合、いち早くこれを把握することを目的にする。

大手の会社については特定の手続きを経て、各顧客の金とその記録、そして会社の記録と銀行の記録も照合することを規制で求める。この手続は最低 5 営業日毎に行われねばならない。

全債務管理会社はシニアな役員もしくはシニアなマネージャが顧客の金に関する業務を監督する必要がある。また大手会社（非営利団体の債務助言サービス体を含めて）は FCA の管理対象業務承認制度下の承認を受けなければならない。

3. 6 金融サービスオンブズマンへの苦情と紛争解決

FCA または PRA が規制する企業のサービスに対し不満を持つ消費者は金融オンブズマン・サービス（Financial Ombudsman Service, FOS）に苦情申立てをする権限を持つ。FOS に関するルールは FOS と FCA が合同で合意する。FCA へ消費者信用の監督権限が移行された時点で、全消費者信用取引は FOS の対象になる。

金融サービス補償機構（Financial Service Compensation Scheme, FSCS）は法令で定められた英国の金融サービスの補償機構である。現在、消費者信用は FSCS の補償対象でないが、2016 年に全消費者信用会社が承認を受けた段階でこれについて再考される予定である。特に、債務管理会社が対象になる必要性があるかが検討される。

2014 年 4 月より、仮営業許可を受けた消費者信用会社を含め、全苦情を記録することが求められる。また、解決できた苦情についてもその結論を記録することが求められる。6 ヶ月間で 500 件以上苦情がある商品については商品毎に苦情数、完了した苦情数を公表しなければならない（図表 31）。

図表 31：苦情についての報告、公表義務

	バンキングとクレジット・カード業務	その他の金融仲介（その他の貸出、クレジット・ブローキング、債務調整で年間の信用取引からの収益が£500 万以上）	その他の金融仲介（その他の貸出、クレジット・ブローキング、債務調整で年間の信用取引からの収益が£500 万以下）	限定的な営業許可を受けている、低リスク業務
報告	6 ヶ月毎に報告 -商品毎に未解決の苦情数 -解決済み苦情数を完了までの期間毎 -会社側が受入れた苦情数と支払われた補償	業務別に 6 ヶ月毎に報告 -未解決の苦情数 -受取った苦情数 -解決済みの苦情数 -会社側が苦情を受入れた苦情数と支払われた補償	業務別に 1 年毎に報告 -未解決の苦情数 -受取った苦情数 -解決済みの苦情数 -会社側が苦情を受入れた苦情数と支払われた補償	1 年毎に苦情数を報告
公表	6 ヶ月毎に公表 -商品毎の未解決の苦情数 -解決済みの苦情数 -8 週間以内解決された苦情数 -6 ヶ月以内に 500 以上の苦情が記録された場合、会社側が苦情を受入れた苦情数	6 ヶ月毎に公表 -商品毎の未解決の苦情数 -解決済みの苦情数 -6 ヶ月以内に 500 以上の苦情が記録された場合、会社側が苦情を受入れた苦情数	1 年毎に公表 -商品毎の未解決の苦情数 -解決済みの苦情数 -12 ヶ月以内に 1,000 以上の苦情が記録された場合、会社側が苦情を受入れた苦情数	12 ヶ月以内に 1,000 以上の苦情が記録された場合、総苦情数

Source: FCA, Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit (CP13/10, October 2013), p. 100.

4. 英国で予定されている HCST ローン規制⁶⁶

英国において Payday loan（ここで HCST ローン）と呼ばれる短期、無担保の消費者信用から生じる問題から、消費者信用の監督権限移行前から、OFT が HCST 信用の市場調査を 2013 年 6 月に開始した。HCST 信用市場を調査する英国政府の主な意図は市場における競争の欠如により、消費者が毀損を受けていないか、HCST 信用に対し上限金利を導入する必要性があるかである。

英国の HCST 信用は短期、無担保の信用で通常 12 ヶ月より短期のものとされる。平均的なローン額は£260 で、ほとんどは£1,000 以下である。HCST 信用の平均返済期間は 3 週間強。多くの HCST 信用は 1 ヶ月以内に一括返済する形式を取るが、返済期間がこれより長くなる場合は分割して月々の返済になることもある。

2012 年の財政年度中、HCST 信用市場は£11 億の収益を得、1020 万件、£28 億のローンの供与を達成した。これは 2011 年度から 35%から 50%の増加と見られているが、近年その伸びは鈍化している。多くの HCST 信用の消費者は複数の借入をし、複数の信用会社を利用する。調査のなかで、平均的な HCST 信用の消費者は 12 ヶ月の期間中、借入を 6 回行い、この中の 4 割は 2012 年中に複数の信用会社から借入れた。

83%の HCST ローンはインターネット経由で借入れられ、29%は主要な商店街に位置する信用会社から借入れを行う。ほとんどの信用会社が消費者の返済能力を自動的に審査する制度を開発、大手信用会社は借入れ申込みの 50%を却下すると言われる。

HCST 信用の 53%は日常的な生活費（食費、光熱費等）に利用され、10%は自動車関連の費用、7%は一般的な支出（洋服、家財品の購入）に利用される。

4. 1 HCST ローンに関するこれまでの議論

2010 年に OFT は HCST ローン市場に関する調査で信用に対し費用上限の導入が検討された⁶⁷。この時点では上限費用を導入することの難しさとその影響がどこに現れるかを特定することができないことから見送られた。即ち、規制をかけることにより信用供与を受けることができる消費者が限定されてしまう可能性、商品ごとに異なる費用体系が用いられている市場において費用上限が非常に複雑なものになってしまう可能性、債務回収慣行が更に厳格なものになってしまう可能性、規制を回避する可能性が非常に高いことが挙げられた。

OFT の Payday ローン会社法令遵守レビューにおいて消費者信用会社が日常的に法令違反を行っていることから⁶⁸、HCST ローン市場に対する規制体制の見直しを提案する⁶⁹と同時に OFT はコンサルテーション・ペーパーを公表し、HCST ローン市場の調査を開始することを発表した⁷⁰。これを受けて 2013 年 6 月に OFT は英国の競争当局の競争コミッション（Competition Commission, CC）へ正式に HCST ローン市場調査を委託した⁷¹。

それと平行して、2013 年 3 月に FSA は消費者信用の規制・監督体制に関する最初のコンサルテーション・ペーパーにおいて、上限金利を設けることは短期的に市場の問題を解決し

⁶⁶ Competition and Markets Authority, *Payday lending market investigation: provisional findings report* (11 June 2014), executive summary.

⁶⁷ OFT, *Review of high-cost credit: Final report* (OFT1232, June 2010).

⁶⁸ OFT, *Payday lending: Compliance Review Final Report* (OFT1481, March 2013).

⁶⁹ 法令遵守レビューは Payday loan 会社が消費者信用法等を日常的に違反していることが明らかになった。特に無責任な貸付方法で返済能力を上回るローンの貸付が行われていることに警告を発している。

⁷⁰ OFT, *Payday lending: Consultation on a market investigation reference* (OFT1482, March 2013).

⁷¹ OFT, *Payday lending: Final decision on making a market investigation reference* (OFT1492, June 2013).

ないとしている⁷²。この背景には、ビジネス・イノベーション省が英国ブリストル大学に委託した信用に対する総費用規制の影響に対するレポートの結論を受けている⁷³。

しかし、2012 年金融サービス法のセクション 137C は FCA に対し一定限度を超える費用に対し規制を行う権利を付与し、更に 2013 年中に審議、可決された金融サービス（銀行改革）法 2012（Financial Services (Banking Reform) Act 2013、2013 年銀行改革法）⁷⁴は、FCA が上限金利、上限総費用設定を躊躇していることから、FCA に対し総費用上限を HCST 信用に対して導入することを義務付けた⁷⁵。この条項を導入する動機として政府高官は「FCA は既に様々な上限を設けるための幅広い権限を行使できる立場にあり、法案は消費者保護と市場公正を確保するためのいい機会である。そのため議会、政府は HCST ローンを規制するために FCA に対し明確な行動を取るためのマンドートを与えることにした。このマンドートの下、FCA は政府の付与した権限を行使し、総費用上限を適用しなければならない⁷⁶。」と明確にした。銀行改革法は総費用上限が遅くとも 2015 年 1 月 2 日までに適用されなければならないと明記した⁷⁷。

2014 年 6 月に OFT から CC に委託され、CC が廃止された際に 2014 年 4 月に設立された競争・市場当局（Competition and Market Authority, CMA）が引継いだ HCST ローン市場の競争に関するレポートが公表された⁷⁸。CMA の調査によると、HCST ローン信用会社が様々な価格構造を利用し、利用者は多くの場合複数の費用を支払うようになっている。それ以外にローン額、返済期間、分割払いの構造、返済期限内に返済をしたか、ローンが繰延べられたか、ローン額が増やされたか、ローンの額を迅速に受取るために利用者が追加の費用を承認したかといった要素によって費用の額が異なってくる。

1 ヶ月の HCST ローンに対し費用は£30 から£100 間に分布し、この手のローンを提供する最大手の信用会社もこのレベルの費用を請求する。信用会社が主費用を変更することはほとんどなく、2008 年以降ほとんどの信用会社は変更をしたとしても一商品に関するものである。HCST ローン市場における競争があるとすれば、価格競争であろうが HCST ローン市場において価格競争はほとんど行われていない。

CMA の調査から利用者の需要が価格・費用に対して柔軟な弾性を持っていないことが分かっている。信用会社が価格を変えた場合でも、利用者の行動の変化には繋がっておらず、信用会社が新しい分野に新規参入する動機を削いでいる。多くの利用者は必要なローン額からすると、費用がはるかに高い同じ額のローンを日常的に借入れていることも理解している。

このことから、CMA の調査では HCST ローン信用会社間で実効的な価格の競争が欠如しており、HCST ローン信用会社は価格を設定する際の競争的な圧力もないとしている。これは HCST ローン信用会社の最大手 3 つの収益率でも示され、高いもしくは非常に高い収益率を収めており、ここ 5 年は資本コストを上回る純益である。関連する信用会社の平均的な資本に対する収益率は 2009 年から 2013 年間で 28%から 44%である。

⁷² FSA, *High-level proposals for an FCA regime for consumer credit* (CP13/7, March 2013), p. 14.

⁷³ Personal Finance Research Centre, University of Bristol, *The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit* (March 2013). 詳細な内容については次セクションを参照。

⁷⁴ 2013 年銀行改革法は 2013 年 11 月に議会で合意され、2013 年 12 月 18 日に王室同意（Royal assent）をもって法令として可決された。

⁷⁵ Section 131, Financial Services (Banking Reform) Act 2013. To amend section 137C of FSMA 2000 (FCA general rules: cost of credit and duration of credit agreement).

⁷⁶ Lord Newby, Government Minister view set out in the Lords Report stage. HL Deb; 9 December 2013. c685.

⁷⁷ Section 131 paragraph (3), Financial Services (Banking Reform) Act 2013.

⁷⁸ CMA, *Payday lending market investigation: provisional findings report* (11 June 2014).

他方、HCST ローン信用会社は価格以外の要素で競争し、新商品や迅速な支払い手続きを導入することで競争力を高めている。また、利用者が満足するようなサービスの提供にも努力がなされ、実際利用者の満足度は高いものとなっているが、他方 OFT の調査から信用会社の法令違反や不適切な貸出が行われていることも分かっている。

CMA の調査はまた HCST ローンが他の信用会社では提供されないサービスを提供していることも認知している。HCST ローンは少額のローンを短い期間だけ貸出、早く支払いを受けれることも商品の長所となっている。預金を借越すること以外にこのようなサービスを迅速に受けることは難しい。

このことから CMA は暫定的な結論として：

- HCST ローン市場は利用者の価格弾性が鈍いことから、信用会社が価格を競争的な観点から調整する動機を低くさせている。
- HCST ローン市場への参入や拡張は商品の認知度の欠如から限界があり、信用審査能力は新しい利用者が大半の場合確立することが難しいことから、参入による競争性を阻害する。

その結果、利用者は：

- 必要よりも高い費用をローンに対して支払う場合が多い。
- 利用者のリスクに応じた価格付けが他の信用市場よりも欠如している。
- 一ローンに対し利用者が余分に支払っている費用は£5 から£10 と考えられる（これは 3 週間の£260 のローンに対し、£75 の費用が付随する場合）。

競争の阻害から来る消費者毀損は年間£450 万と推計される。また、価格付けをリスクに応じて行うシステムが各会社とも未開発で、ここにも市場をより効率化できる可能性がある。

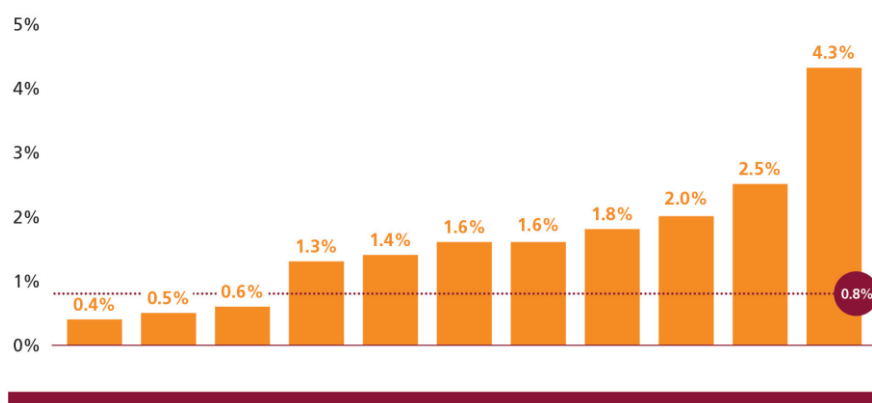
2013 年銀行改革法が FCA に対し総費用上限を導入することを義務付けたのに対応し、FCA は 2014 年 7 月に規制案を公表した⁷⁹。FCA は総費用上限を導入するにあたり、上限金利と費用上限に関する文献を分析し、国際的な比較も行った。この結果、FCA が提案する総費用上限は利用者が借入れを行った額の 2 倍の支払いをすることを念頭に考えられ、30 日間の£100 のローンを借入れ返済期限までに返済した場合に£24 以上の費用を支払う必要がないように設定されている。このため、上限の目的は：

- HCST ローンを借入れた場合に財政状況が悪化する世帯を保護する。
- 上昇する費用により返済をすることが困難になる世帯を保護する。
- ほとんどの利用者の費用を低減する。
- HCST ローンに上限があることにより HCST ローンを借入れることが出来るようになる消費者を増やす。

同レポートの調査によれば、調査対象となった各社のローン毎の収益率は各日 0.4%から 4%強であるため、FCA は 0.4%から 1%の間の費用上限を試みた（図表 32）。0.8%の日毎費用上限は返済期限までに返済する利用者の費用を低減する。費用上限をローンの額に対する比率で計算することにより借入額が上がったことによってのみ費用が上がることを確保できる。上限は期間やローン額の違いがあることから APR で示されない。

⁷⁹ FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (CP14/10, July 2014).

図表 32：英国で業務を行う HCST ローン信用会社のほとんどが 0.8%以上の利率を請求

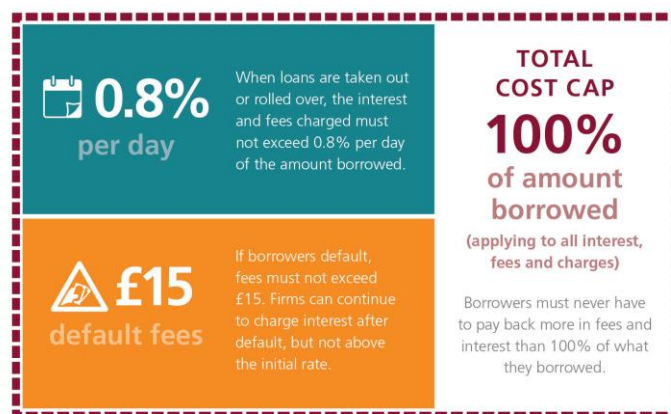


Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (CP14/10, July 2014).

更に、債務不履行した際の費用や利子に対しても上限が適用される予定である。債務不履行が起こった際に信用会社が追加で費用を請求するのは妥当であるが、これが過剰になることなく、利用者の状況に対し適度な考慮をすることが必要である。債務不履行に対して£15の費用を請求することは妥当でかつ利用者が返済を継続する動機を維持する（図表 33）。

総費用上限は長期化した借入れにより高騰する費用から利用者を保護する。FCA は 50% から 200%の総費用上限を試みた。50%の総費用はローンの期間と借入れが可能な人を不適切に限定し、200%は返済が難しい利用者の高騰する費用からの十分な保護を与えない。上限が低いほどローンの期間を限定し、返済を管理しやすいものにする可能性が高まる。総費用の上限を 100%に設定することにより、利用者を保護しながら異なる期間のローンを提供することができる FCA は考えている。

図表 33：FCA の総費用上限案



Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (CP14/10, July 2014).

この上限は FCA のハンドブックに最終的に挿入されることで規制となる。費用上限をその他の HCST ローンに適用することも検討されたが、現時点では無担保、12 ヶ月までの HCST ローンと広告に短期の返済であると示されるローンに限定される。

FCA は 2014 年 9 月 1 日まで市中協議を行い、2014 年 11 月に最終的なルールとして公表された。2015 年 1 月 2 日から適用するためには準備期間を含めこのような日程が組まれた。OFT から免許を受け、現在仮営業許可のある HCST ローン信用会社は 2014 年 12 月より正式な営業許可を申請する必要がある。新規に参入する信用会社は営業許可を受けてからしか貸出を行えず、費用上限を順守できることを示すことが出来なければ営業許可はおりない。

Financial Times の分析によると、2014 年 5 月までに営業していた 210 の HCST ローン会社のうち、3 分の 1 が新たに仮営業許可の申請をしなかったとしている。これは OFT が 2012 年末に営業停止命令を出した 30 の HCST ローン会社に追加して信用会社が市場を退出する方向性にあるのではないかとされている⁸⁰。費用上限が適用されると更に市場を退出する信用会社が出るのではないかとされている。

4. 2 費用・金利上限について

HCST ローンに限らず、消費者信用に対し上限金利を設置するべくかどうか、その是非については消費者信用関連の問題が発生した時に頻繁に議論される。古典派経済学派は上限金利は信用に対する需給関係を歪ませることから適当でないといわれる一方、現実的な消費者保護の観点と消費者信用市場で業務を展開する一部の悪質な高利貸しを取り締まるために一定の上限を設置することの必要性を唱える者も多く、実際に費用もしくは金利上限を設けている国は近年増えている。

そのため費用・金利上限の有効性に関する文献は数多く見受けられるが、その上限のレベルや平行して適用される規制もその効果や不便性に関連するため明確に適切なレベルや効果を示す文献はない。

HCST ローンへのアクセスを限定することにより利用者が更に悪条件の他の借入れ（口座残高が不十分であると知りながら小切手を発出する、質屋から承認されていない口座の貸越をする⁸¹）を受けるとする文献がある（Morgan & Strain, 2008; Zinman, 2010; Morgan, Strain & Seblain, 2011; Golbin & Homonoff, 2013）⁸²。他方、HCST ローンへのアクセスを制限することにより消費者毀損が見られないとした文献もある（Bhutta, 2013; Bhutta, Skiba & Tobacman, 2014; Desai & Elliehausen, 2014）⁸³。また、HCST ローンへアクセスできることは消費者にとって有益であるとする文献もある（Zaki, 2013）⁸⁴。

⁸⁰ FT, “Tougher UK rules drive payday lenders away” (20 May 2014).

⁸¹ 日本において質屋は流質約款のみが認められ、利用者の持参弁済のみが認められている。従って、質屋による取立ては存在しない。英国では質屋が承認された口座を通じて利用者から取立てを行うことが認められるが、日本ではこのような弁済は認められない。

⁸² Morgan, D and Strain, M (2008), *Payday Holiday: How Households Fare after Payday Credit Bans* (Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no 309).

Zinman, J (2010), “Restricting consumer credit access: Household survey evidence on effects around the Oregon rate cap” 34(3) *Journal of Banking & Finance*, 546-556.

Morgan, D, Strain, M and Seblani, I (2011) “How Payday Credit Access Affects Overdrafts and other Outcomes 44(2-3) *Journal of Money, Credit and Banking*, 591-31.

Goldin, J and Homonoff, T (2013) *Consumer Borrowing After Payday Loan Bans*.

⁸³ Bhutta, N (2013) *Payday Loans and Consumer Financial Health*, FRB FEDS Working Paper, No. 2013-81.

Bhutta, N, Skiba, P and Tobacman, J (2014) *Payday Loan Choices and Consequences*, Vanderbilt Law and Economics Research, Paper No. 12-30.

Desai, C A and Elliehausen, G (2014), *The effect of state legislation restricting payday lending on consumer credit delinquencies: An investigation of the debt trap hypothesis*, Virginia Commonwealth University Working Paper.

⁸⁴ Zaki, M (2013) *Access to Short-term Credit and Consumption Smoothing within the Paycycle*, Northwestern University Working Paper.

短期ローンの費用に関する調査（ブリストル大学）

ブリストル大学の調査結果は頻繁に引用される文献のため、その調査結果をここにまとめる。当時 OFT が管轄下にあったビジネス・イノベーション省は短期から中期ローンに総費用上限を適用した場合の信用会社そして消費者への影響を分析するために調査をブリストル大学に委託した。この中で短期的なローンに伴う問題点は 6 つ挙げられ、そのうちの 2 つはローンに対する総費用と関連し、その他は返済能力審査、財政的困難、複数・多重債務とローンの恒常的な繰延に關する。

短期的なローンの借入れ費用が他の一般的な信用会社より高いにも関わらず、消費者は便宜を考え HCST 信用会社からの借入れを継続するといった信用審査の迅速性と便宜性は HCST 信用を借入れる大きな要因であった。こういった商品を購入する消費者が価格の比較をすることは限定的である。他の信用商品を購入することが困難な場合が多いことも反映している。

HCST 信用を利用する消費者の 90%は迅速に現金を得る方法であることを認める。例え悪い信用歴があっても、多くの場合 HCST 信用であれば借入れをすることができることも大きい。そういった意味では HCST 信用は得られる最終的な信用源であり、実際ブリストル大のレポートは HCST 信用利用者が他の信用会社から借入れをすることができないと指摘する。

HCST 信用の返済は信用会社が毎週、自宅に現金を回収することから債務不履行を起こす可能性を軽減することもその便宜性に貢献すると考えられている。

調査から信用会社の知名度、知人からの推薦も借入れる動機である。こういった要素は他の信用商品にはない選択要素であった。インターネット経由でローン申請を行う場合は匿名性が高いこともこういったローンを利用する動機であった。

HCST 信用の高い費用にも関わらず消費者が利用し続ける背景には現実的に他の信用を得ることが難しい場合もあるし、他の信用会社に申請をする前にローンを得ることが困難だと考え諦める場合もある。

HCST 信用に申請する前に、26%の消費者は価格比較をしており、これがインターネット経由の HCST 信用利用者となると 46%である。信用会社から提供される費用情報を多くの消費者は検討材料としているが、消費者にとっての最重要情報は実際に返済する金銭額であり、APR や他の費用を検討する消費者は少なかった（3%から 10%の利用者がこういった情報を参照したとされている）。

CC やブリストル大学の調査から分かるように、HCST 信用については利用者の価格弾性が鈍く、価格競争に繋がっていない。また、信用市場への参入への潜在的な障壁から競争が及んでいない結果となった。

利子もしくは費用は信用会社が住宅ローン、質、Payday、もしくはインターネット経由信用会社かによって幅がある。また、小さい信用会社の方が大きい会社より抑えた費用でローンを提供している。インターネット経由信用は他に比べはるかに高い利子を請求することも分かっている。また、インターネット経由信用の場合は、利子以外の費用も通常求めることがある。

Payday ローンの利子は通常月々の金利で示されることが多いが図表 34 から分かるように商品により利子は変わる。

図表 34 : HCST ローン金利例

小切手を提供することによるローン	小さい会社：月々12-15% 大きい会社：月々15-18%
CPA を利用したデビット・カードへの利子	大きい会社：月々20-30% この手のローンを提供する唯一の小さい会社：月々15%と手続き費用 3%
インターネット経由信用	返済までの期間中、1 日毎に 1%もしくは 28 日か 30 日のローンに 25-36%の金利 2 つの会社はこれに加え、£15 で当日の銀行口座への払込を請求

Source: Personal Finance Research Centre, University of Bristol, *The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit* (March 2013).

他の国で上限費用が導入された際の信用会社の対応としては市場を退出する、提供する商品を変更すると対象となる利用者の幅を狭めることが多い。また、短期ローンの減少、商品の多様性が減る、競争力が限定的になることも影響として挙げられている。

結論として、ブリストル大学の調査によると上限金利は特に低所得者層の信用を受ける機会を限定的にするとした。信用会社が結果的に規制の枠外になる費用を適用することで結果的に総費用が高騰することもある。

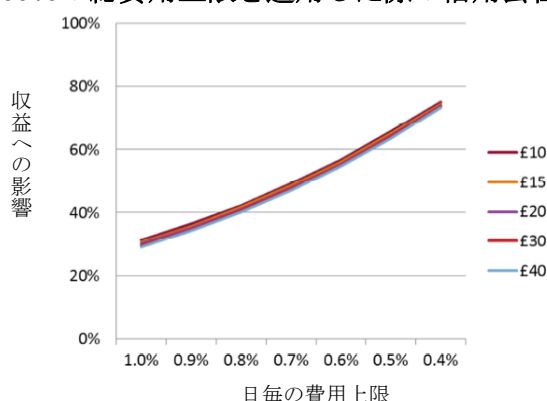
Source: Personal Finance Research Centre, University of Bristol, *The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit* (March 2013).

FCA では総費用上限を検討するにあたり、費用や金利上限を導入するにあたり通常影響を受けると思われる状況の分析を行っている。一般的に上限金利等は 3 つの影響があると考えられている：

- 信用会社はローン審査をどのように調整するか。
- ローンを借入れることができなくなる利用者は代替の借入手段があるか。
- 費用上限を導入したことによりローンを借入れることができなくなる利用者にはどのような影響があるか。

FCA は費用上限を適用するにあたり、100%の総費用上限を適用した際の信用会社の収益が様々な日毎費用上限を適用した状況を分析した（図表 35）⁸⁵。日毎の費用上限を変えることにより、30%から 80%の収益の低減につながり、上限が低いほど収益への影響は大きい。

図表 35：100%の総費用上限を適用した際の信用会社の収益への影響



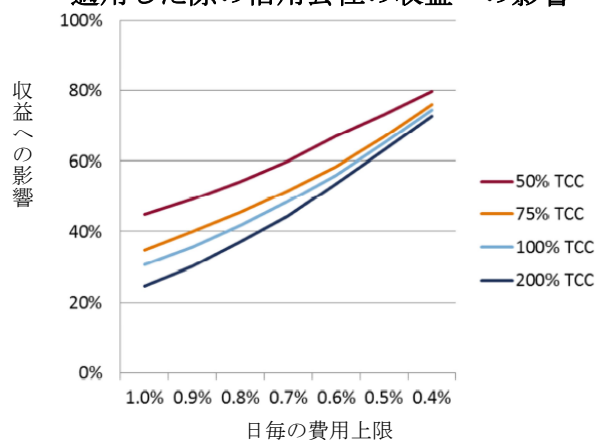
Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014).

異なる総費用上限を£15の債務不履行費用を適用した際の収益への影響は（図表 36）⁸⁶、総費用上限を 50%から 200%適用した際の影響はより低い上限はより低い収益率につながる。更に、50%の総費用上限の方が 75%、100%もしくは 200%より相対的に収益率の低減率が高い。50%から 75%の収益の差は 100%と 200%の収益の差より大きい。

⁸⁵ FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014).

⁸⁶ Id.

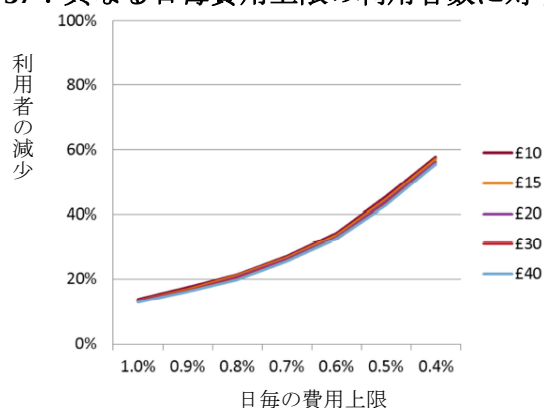
図表 36：£15 の債務不履行費用と異なる日毎費用上限を適用した際の信用会社の収益への影響



Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014).

異なる費用上限を 100%の総費用上限の際に適用することにより影響を受ける利用者のレベルも分析した（図表 37）。日毎費用上限を変えることで、利用者は 20%から 60%減少し、上限が低いほど利用者も減ることが分かる。

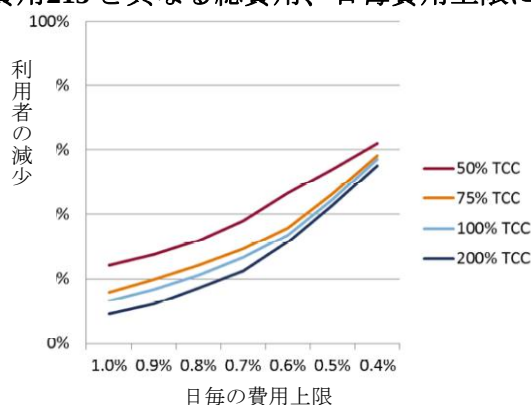
図表 37：異なる日毎費用上限の利用者数に対する影響



Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014).

また、債務不履行費用£15 の上限と異なる総費用上限と日毎費用上限を適用した際の利用者数の減少も分析し（図表 38）、上限が低いほど利用者数の低減率が高いことが分かる。利用者数は総費用上限に対しても弾性があり、50%の総費用上限における利用者数の低減率は 75%、100%、200%においてより大きいことが分かる。

図表 38：債務不履行費用£15 と異なる総費用、日毎費用上限による利用者数への影響



Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014), 68.

FCA は日毎費用上限 0.8%、総費用上限 100%、債務不履行費用上限£15 に設定することを想定し、収益率、利用者数、ローン総額への影響を分析した。

図表 39：0.8%の日毎費用上限による信用会社への影響

日毎費用上限レベル	収益への影響(%)	信用会社の提供する ローン総額(%)	会社の利用者数(%)
0.4%	-75	-41	-57
0.5%	-65	-29	-45
0.6%	-56	-21	-34
0.7%	-49	-15	-27
0.8%	-42	-11	-21
0.9%	-36	-8	-17
1.0%	-31	-6	-13

Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014), 68.

0.8%の日毎費用上限を適用した場合、調査の対象になった 8 信用会社のうち、5 は市場から退出するおそれがある（図表 39）。実際には信用会社がビジネス・モデルを上限に合わせて調整すると思われる。

異なるレベルの費用上限により利用者がアクセスできるローンを分析すると、上限が低いほど HCST ローンへの申請が却下される（図表 40）。影響が顕著なのは限界レベルにある利用者で、上限を適用することでローンを借入れることができなくなる利用者である。

図表 40：0.8%の日毎費用上限による利用者がローンを借入れられる利用者数

日毎費用上限レベル (100%の総費用上限、 £15の債務不履行に関する 費用上限)	日毎費用上限を導入した 場合に、費用上限が無か った場合に比べ借入を却 下される消費者（千人）	上限のない状況ではローンを借入 られたが、その上限レベルでロ ーンを借入れられない利用者数 （千人）
0.4%	851	425
0.5%	600	383
0.6%	404	236
0.7%	310	193
0.8%	231	147
0.9%	185	120
1.0%	129	458
ベースライン：	2,144	n.a.

Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit: Technical Annexes* (CP14/10, July 2014), 69.

これらの分析の結果、FCA は 0.8%の日毎費用上限を適用した際に、130 万人もしくは上限なしにローンを借入れられた利用者の 89%が上限を適用してもローンを借入れることができると推計。上限は平均してローン毎に£14 の節約につながり、年間で£2.5 億の費用節約になると試算されている。

4. 3 HSCT ローンに関する最終規制

市中協議を経て、コンサルテーション・ペーパーに提案された総費用上限が 2015 年 1 月 5 日より適用される運びとなった⁸⁷。この結果、最終規制案は FCA の市場参加者に対するルールとガイダンスを示す FCA のハンド・ブックに挿入された⁸⁸。この場合、ハンド・ブックの特別ソース・ブック内の消費者信用セクション「CONC」内に HCST ローンに関する規制が含まれる。CONC5A は FCA が新たに適用する消費者信用（上限費用）規制（Consumer Credit (Cost Cap) Instrument 2014）を下に構成されている。

上限費用は 2015 年 1 月 2 日ないしはそれ以降に合意された HCST ローン契約に適用される。この場合、HCST ローンは監督対象の信用契約で：

- 貸借契約もしくは Peer-to-Peer 契約⁸⁹
- 年間利率（APR）が 100%相当もしくはそれ以上
- 広告内にて明示的もしくはそれに相当し、最長 12 ヶ月もしくはそれに相応する「短期貸出」と示されるか、最長 12 ヶ月内に貸出のほとんどもしくはそれに相応する額が返済される貸出
- 抵当等により保証されていない
- 地元金融団体により貸出されておらず、物品販売をした上での信用といった普通預金の借越しをすることによる信用でない。

この規制は 1 月 2 日以降に締結された契約に適用されるが、その前に締結された契約でも 1 月 2 日以降に新しい費用を課した場合に適用される。その場合、1 月 2 日前に請求された費用もこの規制の適用範囲となる。また、規制はハンド・ブックの一般条項にあるように、文言通り適用・解釈するのでなく、その背景と事情を考慮し適用される⁹⁰。そういった意味では 2000 年金融サービス・市場法 137C 条における FCA が借受人を過剰な費用から保護するという目的に適っている。

ハンド・ブックには HCST ローンの費用上限の対象になるものについて例が列举され、その中に信用に対する利息の他に、遅滞支払費用、信用振替費用、早期支払い費用、同一グループに属する信用ブローカーによる費用や信用ブローカーと費用折半を約定している場合の費用といったものが含まれている。

総費用上限については、監督対象の金融機関が借受人に対し、1 もしくはそれ以上の費用支払いを、その貸出もしくは関連する貸出に課すことで、その合計がその信用契約の額を越すもしくはそれに見合う額になる HCST ローン契約を締結することを禁止している。

初期費用上限についても、上と同様の HCST ローン契約が、総費用を借受人が貸出金を受取った日から返済し終わる予定日までの 1 日当たりの費用（額）がその信用額の 0.8%を越える HCST ローン契約を締結してはならない。例えば借受人が早期に返済をしたとしても、1 日当たりの費用額の上限がそれまでのどの日も越えてはならない。

この費用上限規制のための HCST 信用額は：

- 信用契約下、もしくは実際提供されるローン額
- 提供可能な信用上限と見做される。

⁸⁷ FCA, *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit: Including feedback on CP14/10 and final rules* (PS14/16, November 2014).

⁸⁸ FCA の Handbook は分野毎に整理され、Handbook 内にて規制であるルールは「R」、ガイダンスは「G」により示される。Handbook はサイトに随時アップデートされる<<http://fshandbook.info/FS/html/FCA/>>。

⁸⁹ 英国においては Peer-to-peer 契約は、一般の市民同士が売掛金を売買することで信用を提供しあうシステムで、一般にも普及し始めている。

⁹⁰ FCA Handbook, GEN 2.2.1 R.

貸出人が借受人に分割のトランシェ借受を認めている場合は、その各トランシェがそれぞれ HCST ローンとみなされ、ローンごとに費用上限規制は課される。

支払不履行費用上限については、借受人が HCST ローンの条件を満たさなかった場合、その総費用は£15 を越えてはならない。また、支払不履行費用を課している場合、それに 1 日当たりの費用が信用額の 0.8% を越える利息を課す HCST ローンを締結してはならない。

HCST ローン契約は単利の利息しか請求することができず、複利計算はしてはならない。

もし費用上限規制に反する契約が締結された場合、その HCST ローン契約は借受人に対し法的措置を取れない。もし借受人がそんな契約に従わないと判断をした場合、借受人の口頭もしくは書面の請求に従い、貸出人は 7 日以内に余剰な費用を返還するか、返還する費用がない旨を書面で回答しなければならない。もし貸出人がこれに従い余剰な費用を返還するか書面で回答した場合、借受人は 30 日以内に借受けた信用を返済し始めなければならない。

4. 4 HCST ローンを中心とする債務回収に対する規制

2014 年 6 月に FCA は HCST ローン会社最大手 Wonga と 45,000 名の利用者に対する不公平、不適切な債務回収行為から£26 億の補償を支払うことが合意されたと公表した⁹¹。OFT が開始し FCA が引継いだ取調べによると、支払いが遅延している利用者に対し存在しない弁護士事務所から法的措置を脅す手紙を発出し、手紙を発出するのに伴う費用を利用者へと請求していた。Wonga は既に財政的に困難に直面している利用者に対し不要な圧力を掛けることで返済を迫った。

Wonga は影響を受けた利用者に対し現金支払いか現在の債務を削減することで補償を行う。手紙を受取った 45,000 の利用者に対して£50 の一定額が支払われるとともに、弁護士事務所が関与費用として徴収された費用も返還される。

こういった債務管理・回収に関する問題点は大きく、FCA は 2014 年 3 月に債務管理・回収についての調査を行うと公表した。HCST ローンに関連する苦情の 60% は債務回収についてであり、3 分の 1 近くは日常的に返済期限に間に合わずに支払われている⁹²。

FCA の委託した調査によると⁹³、債務管理・回収問題は利用者から発生するものと、債務管理・回収会社から発生するものに分別することができる⁹⁴。利用者側の問題点として（図表 41）：

- 利用者は多くの場合複数の債務を抱え、管理しきれない緊急の状況になって始めて債務管理会社を連絡する。
- 利用者は所得の変化の影響を大きく受け、金融に関する知識も乏しい。このため、十分、適切なサービスを受けられない可能性がある。
- 利用者は多くの場合、ローン市場に関する限定的な知識しか持たず、債務管理会社を過分に信用し、価格による市場調査を十分に行わない。

債務管理・回収会社側の問題点として：

- 最前線に立つ債務アドバイザーが十分な訓練を受けておらず、利用者に質の高い助言ができないため、利用者の利害と一致していないことが多い。

⁹¹ FCA, “Wonga to pay redress for unfair debt collection practices” (25 June 2014) <<http://www.fca.org.uk/news/wonga-redress-unfair-debt-collection-practices>> (last visited 21 August 2014).

⁹² FCA, “Consumer credit countdown—Review into debt collection practices of payday lenders starts on day one of FCA regulation” (12 March 2014) <<http://www.fca.org.uk/news/consumer-credit-countdown-review-into-debt-collection-practices-of-payday-lenders-starts-on-day-one-of-fca-regulation>>

⁹³ ESRO, *Financial Conduct Authority Consumer Credit Research: Payday Loans, Logbook Loans and Debt Management Services* (24 April 2014).

⁹⁴ FCA, “Debt management” (6 June 2014) <<http://www.fca.org.uk/firms/firm-types/consumer-credit/consumer-credit-research/debt-management>> (last visited 22 August 2014).

- 費用を徴収する債務管理会社の不要に高く、不透明な費用構造。
- 助言と販売の境界が不透明なために、質の悪いサービスが提供されていることがある。
- 債務管理会社と債権者の間の取引が不透明であることがあり、利用者が債権者から返済を受けていないと苦情を受けることがある。

FCA の消費者信用に関する最終規制においても、顧客のお金を預かる債務管理会社に関するルールが制定された⁹⁵。

図表 41 : HCST ローンの問題の所在

消費者から発生する問題		信用会社、債務管理会社から発生する問題	
頻度少ない ←	頻度多い →	頻度多い ←	頻度少ない →
リスク認知と意思決定過程			
	問題のある財務管理と使途の優先順位付け 異なる信用の選択肢についてあまり調査せず		ブローカー、仲介業者による不適切な販売方法 即払いのローンへの隠れた費用
即払いの信用を選択することで、様々な選択肢を調べないことになる			低い信用格付けを向上するために Payday ローンを使えると消費者を誤解させる
	返済能力について楽観視	ローンを販売する際は借入を繰延することのリスクを通知せず、短期的な信用であることを強調する	
飲酒や賭博といった行動により意思決定が影響される			
申し込み			
インターネット経由の申込において自己の適格要件を偽る		返済能力の審査が限定的であると印象づける	
			インターネット経由の申込で適格要件を偽ることを可能にする申込書
		信用審査があまいことを印象づける	
		契約条件が曖昧	
			承認されたローン額が借入申込をした額より多い (準)禁治産者に対し最低限のチェック 結果的に不公正な取引条件に合意することを求める
手続きと支払い			
ローン返済を回避		借入繰延や最終返済日前にローンを貸出す	
未返済のローンについての信用会社からの連絡を回避			CPA に関する間違い 貸出者と連絡できない ローン打ち切りに反対する ローン繰延の代わりに契約更新を行う 返済猶予の延長に関する選択肢の欠落
返済後			
			返済が困難になった時点での敵対的な行動
		ローン借入期間中とローン終了後の不要な販売・広告	

Source: ESRO, Financial Conduct Authority Consumer Credit Research: Payday Loans, Logbook Loans and Debt Management Services (24 April 2014).

⁹⁵ FCA, Detailed rules for the FCA regime for consumer credit: Including feedback on FCA 13/18 and 'made rules' (PS14/3, February 2014).

相対的に、利用者による価格比較や商品に関する調査不足が明らかである。多くの利用者は直接信用会社から連絡(携帯電話へのショート・メッセージや申請済みクレジット・カードの送付)を受け、借入を行っている。商品比較をした場合でも、会社を判別するために利用された指標は曖昧なものであった(例えば、サイトの出来、広告を見たことといった指標が判断基準として使われていた)。

多くの利用者は信用会社が不公正な行為を頻繁に行うと指摘するが、それは基本的な連絡やローンに関する情報の欠如があった。また、不公正な費用の請求、不十分な顧客サービス、大量の広告送付と脅迫的な行為もあった。ローン貸出があまりにも簡便に完了し、適正な返済能力チェックをする必要性が強調された。

多くの利用者のローンを巡る問題は債務管理会社から発生する。他方、債務管理会社のサービスを受けることによる利用者の安心もある。債務管理会社に関わることでローンによるリスクを認識することが出来たという利用者がある一方、信用付与は当然の権利であると思っている利用者もいる。債務管理会社を巡る大きな問題は債務管理会社が契約条件、特に費用やサービスの範囲、を明確に示さなかったことにある。

4. 5 各国の HCST ローン規制の比較

各国の Payday ローン市場を巡る商品、規制、慣行が異なるため、一概に比較することは容易ではないが、ここでは各国がどのように HCST ローンを規制しているかを述べる。FCA の HCST ローンの総費用上限に関するコンサルテーション・ペーパー⁹⁶でまとめられている内容を中心にまとめる。

図表 42：その他の国における上限金利適用

フランス	上限 APR: 5.72% -- 21.63% 中央銀行が 3 ヶ月毎に、平均 APR 133% で計算される。
ドイツ	上限 APR: 8.18% -- 16.4% 中央銀行が 3 ヶ月毎に、平均 APR 200% で計算される。
ポーランド	上限 APR: 20%

Source: Consumer Finance Association, "Industry Briefings: Should UK payday loans costs be capped? International Comparisons" (2013) <<http://www.cfa-uk.co.uk/information-centre/industry-briefings/current-briefings/should-uk-payday-loan-costs-be-capped.html>> (last visited on 19 August 2014).

オーストラリア

1996 年、オーストラリアの各州は同じ消費者信用法を適用しながら、上限金利は各州で決め、様々な費用を含む 48%APR の上限金利がいくつかの州で適用されていた。2013 年に消費者信用法改正法が通過し、HCST ローンに対し全国統一の上限金利が適用された。改正法は 3 種類の消費者信用定義を定めそれを費用上限の対象とした：

- 少額信用契約 (Small amount credit contract, SACC)：無担保、AUD2,000 以下。期間 16 日から 1 年以内。
- 中額信用契約 (Medium amount credit contract, MACC)：AUD2,001 から AUD5,000、期間 16 日から 2 年以内。
- 短期信用契約 (Short-term credit contract, STCC)：15 日以内、AUD2,000 以下。現在の法令では STCC は禁止されている。

オーストラリアの費用上限は 3 つの要素から成立っている：

- 初期費用上限：ローン総額の 20% が上限。
- 月々の費用上限：ローン額の 4% が上限。
- 全ての債務不履行費用、利息を含む費用総額はローン総額の 200% が上限。

⁹⁶ FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit and its Technical Annexes* (CP14/10, July 2014), 69.

SACC については、20%上限の初期費用と 4%の月毎の費用しか請求できない。MACC については、初期費用の上限は AUD400 と定められ、年間利率は 48%が上限である。

2013 年の費用上限導入依頼、オーストラリア市場の信用会社数は統合により 3 分の 1 に減ったが、費用上限の影響が定かでない。

カナダ

1980 年以来、カナダの刑法に高利貸しを禁止する条項が加えられ、年間 60%以上の利息を受取ることは犯罪となる。60%は全ての費用を含んだものと考えられてきたが、警察が高利貸しを取締まるための条項とみなされ、消費者保護が目的ではなかった。実際、信用会社は費用や利息を仲介費、小切手現金化費用といった項目で請求することにより費用上限を回避する問題が発生していた。

2007 年 5 月に連邦法 C-76 が合意され、HCST ローン信用会社を認定する手続きが取られ、HCST ローン会社を監督する権限は連邦から州政府に移行された。62 日以内、\$1,500 以下のローンに対しては信用会社は刑法上の訴追を免れ、州政府から免許を受けることとなった。

そのため、各州はなんらかの措置により HCST ローンを規制している（図表 43）。マニトバ州は\$100 に対して\$17 の費用上限、ノバ・スコシア州は\$100 に対し\$25 の費用上限を設けている。

図表 43：カナダ各州の費用上限

	費用上限	債務不履行費上限	支払い延滞への上限金利
アルベルタ	\$100 につき\$23	\$25	年間 30%
ブリティッシュ・コロンビア	\$100 につき\$23	\$20	年間 30%
マニトバ	\$100 につき\$17	\$20	年間 30%
ニュー・ブルンズウィック	年間で 60%		
ニューファンドランド・ラブラドール	年間で 60%		
北方領土	年間で 60%		
ノバ・スコシア	\$100 につき\$23 から\$17 に下げられた	\$40	年間 60%
ヌナブット	年間で 60%		
オンタリオ	\$100 につき\$21	\$50	年間 60%
プリンス・エドワード島	年間で 60%		
ケベック	年間で 35%		
サスカチュワン	\$100 につき\$23	\$50	年間 30%
ユコン	年間で 60%		

Source: FCA, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (CP14/10, July 2014), Annex 4.

アメリカ

成熟度が高いアメリカの Payday ローン市場は州レベルで規制されている場合がほとんどである。しかし、金融消費者保護ビューロ（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB）は消費者信用市場を連邦レベルで規制する権限を持つ。

35 州で Payday ローンは合法である他方 15 州では違法か州法上業務をすることが不可能である。そのため、様々な方法での規制は次の措置も含む：

- 完全な禁止：15 州は明確な禁止をするか、低利で上限を設定することで事実上業務を不可能にした。
- 価格上限：35 州では価格上限を設けながら、それを高く設定することで消費者を保護しながら暴利を防いでいる。
- 利用者の所得に対し借入額の上限：イリノイ州とネバダ州は借入れる者の所得の 25%を超える借入れをしてはならないことを州法で明確にしている。

- 一定期間内に借入れることのできるローン数を制限：アリゾナ州、カリフォルニア州、コロラド州、フロリダ州は一回で承認することのできるローン数を 1 とした。インディアナ州は一信用会社から 2 ローン以上借入れることを禁止するとともに、利用者がいっぺんに借入れることのできるローン数を 2 とした。
- ローン繰延べ制限：アラバマ州はローンの繰延が出来る回数を 1 と制限した。アラスカ州はそれを 2、フロリダ州、イリノイ州、ケンタッキー州、ルイジアナ州はローンの繰延を全て禁止している。

フロリダ州の費用上限は一般的に成功した措置とみなされる。フロリダ州の規制は利用者が継続的により大きい金額のローンを借入れることを防止するため、一利用者が一度に借入れることのできるローン数を制限し、ローンの費用に上限を設け、借入れることのできる最高額を設定すると共に、期限までに返済ができない利用者に一定の猶予期間を設ける。

フロリダ州では利用者は一度に 1 ローンしか借入ができない。これを監視するために、リアル・タイムで完了していない取引のデータベースが維持されている。ローン申請があった際に、信用会社は利用者が既にローンを借入れているかをデータベースで確認し、認証手続きが済むと、利用者は未完了のローンがないことに対する証文に署名する。ローン最高額は \$500 に制限されている。

また、Payday ローンが期限までに返済されない場合にも効果を持つ。ローンを繰延べること、もしくは追加の費用で返済期限が延長されることはフロリダ州では禁止されている。もし利用者が当座預金口座の残高が不十分であることを信用会社に事前に通知した場合、利用者は追加費用無しに自動的に 60 日の支払い猶予を受けることが出来る。この 60 日の期間内に利用者は州が認証した消費者信用カウンセリングのコースを受けることが義務付けられ、カウンセラーと合意した返済プランに従わなければならない。

2001 年に Payday ローンの利息を制限するために、州法は請求される費用の上限をローン額の 10% に請求される費用の上限を設定した。信用会社がデータベースにアクセスするために \$5 まで請求することができる。その他にローン最高額は \$500 と制限されている。

フィンランド

フィンランドの Payday ローン市場は 2005 年あたりに登場し、インターネット経由もしくは携帯電話のショート・メッセージを介して主にサービスを提供している。2010 年 2 月に €200 以下のローンについては ARP を開示することが義務付け、利用者の身分の認証を強化することが求められた。

2010 年 12 月には Payday ローンを提供する信用会社の免許制度が導入された。また、EU の消費者信用指令を €200 以下のローンにも適用されることになった。

2013 年 6 月に費用上限が導入された。ローンの一部としてショート・メッセージを送信した事に対し費用を請求することが禁止された。€2,000 以下のローンに対し、APR 上限が設定された。これは 50% の金利に追加の参照レートを加算したものとなった。この参照レートは欧州中央銀行のレートと定められた。この費用上限が導入される前はこの手のローンに適用されていた APR は 920% であった。

5. 結論

英国の消費者信用を巡る近年の規制体系の見直しの背景には 2008 年の金融危機の影響が色濃くある。英国の経済、金融市場共に 2008 年まで好調に成長し、特に不動産、消費支出は堅調な伸びを続けたし、現在もその傾向は継続している。それを反映し、消費者信用も 2008 年以降も伸び続け、GDP 比では英国の消費者信用市場は世界でも最大規模である。

2008 年の危機後に政権を取った英国保守・自由民主連合が最初に行った施策は金融監督体制の抜本的な見直しであった。従前の金融監督体制の解体はしかし、消費者信用監督の再編成と権限の強化も大きな目的としてあり、債務累積による社会的な問題や危機により体制側の反省も大きくその判断材料として伺える。

消費者信用監督は 2014 年まで OFT が行っていたが、改革前からその適当性に疑問が呈されていた。そういった意味では、消費者保護を目的とした FCA にその権限を移譲することはより適当である。他方、消費者保護を施行する際の問題点は活発な市場の提供とのバランスである。規制の有益性を図ることで一定程度までこの問題は解決できるが、消費者が必要とする市場の形成について効果的な策とは限らない。

監督体制の強化はこの場合、消費者信用の取締につながっている。また、英国の消費者信用の簡便性は債務が累積する起因となっている可能性が高い。様々な調査結果からも、インターネットや携帯電話を通じてアクセスすることが出来る消費者信用が消費者から人気、評価があることは明らかであり、その他方簡便性から安直な信用判断につながる連携図も浮び上る。貸出が困難になることを防ぐと同時に不法な貸出を取り締る必要性がある。

FCA の最も大きな消費者信用、HCST ローン市場に対する施策は 2015 年 1 月 2 日より実施された総費用上限である。総費用上限の効果は賛否両論であり、英国においても HCST ローン市場が閉鎖される可能性もあると考えられている。HCST ローン市場の悪質な利率を考慮し、当局側はこの市場が閉鎖されても仕方がないと考えている可能性が高い。すると、やはり貸手のない消費者がどんな手段で信用を得ようとするかが問題である。

英国の消費者信用に関する経験を見て、積極的、動的な監督体制を取ることが現代の市場を適切に監督する上では必要と見られていることが分かる。日本と類似する消費者信用市場の残高であるが、英国の市場の方が精査を受け、問題点も明確である。

英国の従前の消費者信用市場が免許交付以外に有効な監督手段がなかったことは、明らかに体制が不十分であった。市中協議を経て改革を経た規制体系は日本の消費者信用市場についても参考になる教訓を含む。先ず、消費者信用は定義からして経済的弱者である消費者を対象にしていることから、消費者保護を強化することが重要である。これが不十分であると、英国また日本においても社会的問題に発展し、消費者の財政判断に広範囲に影響する。

消費者信用が消費者、特に中小企業にとっては不可欠な金融手段であることを鑑み、必要、有効な市場を温存しながら、消費者に取り利便性が高い市場を判別し、監督する判断が必要となる。これを行うためにも、消費者市場についての情報を十分に収集し、適格な監督体制を発展させていく必要がある。

参考文献

- Arner & Lin eds. (2003) *Financial Regulation: A Guide to Structural Reform* (Sweet & Maxwell Asia, 2003)
- Bank of England (2013) *The financial position of British households: evidence from the 2013 NMG Consulting survey* (Bank of England Quarterly Bulletin 2013Q3).
- Bhutta, N (2013) *Payday Loans and Consumer Financial Health*, FRB FEDS Working Paper, No. 2013-81.
- Bhutta, N, Skiba, P and Tobacman, J (2014) *Payday Loan Choices and Consequences*, Vanderbilt Law and Economics Research, Paper No. 12-30.
- CMA (2014) *Payday lending market investigation: provisional findings report* (11 June 2014),
- Critical Research (2013) *Consumer credit license-holders: Population sizing & segmentation research: key findings* (a research study for FSA, March 2013)
- Department for Business Innovation & Skills (2013) *Credit, Debt and Financial Difficulty in Britain, 2012* (June 2013).
- Desai, C A and Elliehausen, G (2014), *The effect of state legislation restricting payday lending on consumer credit delinquencies: An investigation of the debt trap hypothesis*, Virginia Commonwealth University Working Paper.
- ESRO (2014) *Financial Conduct Authority Consumer Credit Research: Payday Loans, Logbook Loans and Debt Management Services* (24 April 2014).
- Europe Economics (2013), *A New Consumer Credit Regime: Benefits, Compliance Costs and Firm Behaviour* (3 October 2013),
- FCA (2014a) *Policy Statement: Detailed rules for the FCA regime for consumer credit: Including feedback on FCA 13/18 and 'made rules'* (PS14/3, February 2014)
- FCA (2014b) *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit* (CP14/10, July 2014).
- FCA (2014c) *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit: Including feedback on CP14/10 and final rules* (PS14/16, November 2014).
- FSA (2010) *The assessment and redress of the Payment Protection Insurance Complaints* (Policy Statement 10/12, August 2010).
- FSA (2011) *The Financial Conduct Authority: approach to regulation* (June 2011).
- FSA (2012) *Journey to the FCA* (October 2012).
- FSA (2013a) *High-level proposals for an FCA regime for consumer credit* (CP13/7, March 2013).
- FSA (2013b) *Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit* (CP13/10, October 2013).
- Goldin, J and Homonoff, T (2013) *Consumer Borrowing After Payday Loan Bans*.
- HM Treasury (2010) *A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability* (26 July 2010).
- HM Treasury (2011a), *A new approach to financial regulation: building a stronger system* (February 2011).
- HM Treasury (2011b) *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform* (June 2011).
- HM Treasury (2012) *A new approach to financial regulation: security stability, protecting consumers* (January 2012).

HM Treasury and Department for Business, Innovation and Skills (2010) *A new approach to financial regulation: consultation on reforming the consumer credit regime* (December 2010).

HM Treasury and Department for Business, Innovation & Skills (2013) *A new approach to financial regulation: transferring consumer credit regulation to FCA* (March 2013).

Money Advice Service (2013) *Indebted life: the complexities of life in debt* (November 2013).

Morgan, D and Strain, M (2008), *Payday Holiday: How Households Fare after Payday Credit Bans* (Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no 309).

Morgan, D, Strain, M and Seblani, I (2011) “How Payday Credit Access Affects Overdrafts and other Outcomes 44(2-3) *Journal of Money, Credit and Banking*, 591-31.

National Audit Office (2012), *OFT Regulating consumer credit* (HC685, 19 December 2012),

OFT (2010) *Review of high-cost credit: Final report* (OFT1232, June 2010).

OFT (2013a) *Payday lending: Compliance Review Final Report* (OFT1481, March 2013).

OFT (2013b) *Payday lending: Consultation on a market investigation reference* (OFT1482, March 2013).

OFT (2013c) *Payday lending: Final decision on making a market investigation reference* (OFT1492, June 2013).

Personal Finance Research Centre (2013) University of Bristol, *The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit* (March 2013)

Taylor, M. (1995) “‘Twin Peaks’: A Regulatory Structure for the New Century” (London, Centre for the Study of Financial Innovation, 1995).

Zaki, M (2013) *Access to Short-term Credit and Consumption Smoothing within the Paycycle*, Northwestern University Working Paper.

Zinman, J (2010), “Restricting consumer credit access: Household survey evidence on effects around the Oregon rate cap” 34(3) *Journal of Banking & Finance*, 546-556.



金融庁金融研究センター

〒100-8967 東京都千代田区霞ヶ関 3-2-1
中央合同庁舎 7 号館 金融庁 15 階

TEL: 03-3506-6000 (内線 3293)

FAX: 03-3506-6716

URL: <http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>